ECRI
European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2013)39
Version néerlandaise
Dutch version

ECRI-RAPPORT OVER NEDERLAND

(vierde monitoringcyclus)

Goedgekeurd op 20 juni 2013

Gepubliceerd op 15 oktober 2013

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

ECRI-RAPPORT OVER NEDERLAND
(vierde monitoringcyclus)

Goedgekeurd op 20 juni 2013

Gepubliceerd op 15 oktober 2013

Dit document is een vertaling. Gebruik bij twijfel de originele Engelse of Franse versie.

INHOUD

VOORWOORD

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) is ingesteld door de Raad van Europa. Het is een onafhankelijk toezichtsorgaan voor de mensenrechten dat zich heeft gespecialiseerd in vraagstukken van racisme en onverdraagzaamheid. De commissie bestaat uit onafhankelijke, onpartijdige leden, die zijn benoemd op grond van moreel gezag en erkende deskundigheid op het gebied van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid.

Een van de statutaire activiteiten van de ECRI is monitoring van de situatie omtrent racisme en onverdraagzaamheid in elke lidstaat van de Raad van Europa. Per land wordt de situatie geanalyseerd en worden er suggesties en voorstellen gedaan voor oplossingen van de vastgestelde problemen.

De aanpak is voor alle lidstaten van de Raad van Europa dezelfde. De werkzaamheden vinden plaats in cycli van 5 jaar, waarbij jaarlijks 9 à 10 landen worden bezocht. De rapporten van de eerste ronde zijn eind 1998 afgerond, de rapporten van de tweede ronde eind 2002 en die van de derde ronde eind 2007. De vierde ronde ging van start in januari 2008.

De werkwijze voor het opstellen van de rapporten omvat literatuuronderzoek, een werkbezoek aan het desbetreffende land en vervolgens een vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten van het land.

ECRI-rapporten komen niet tot stand op basis van onderzoeken of getuigenverslagen. Het zijn analyses gebaseerd op een grote hoeveelheid informatie uit zeer uiteenlopende bronnen. Het literatuuronderzoek is gebaseerd op een groot aantal binnen- en buitenlandse schriftelijke bronnen. Het werkbezoek biedt de mogelijkheid tot direct contact met de betrokken (gouvernementele en non-gouvernementele) partijen teneinde gedetailleerde informatie te vergaren. Met de vertrouwelijke dialoog worden de nationale autoriteiten in staat gesteld eventuele wijzigingen in het conceptrapport voor te stellen om mogelijke feitelijke onjuistheden te corrigeren. De nationale autoriteiten kunnen desgewenst verzoeken hun zienswijze bij het ECRI-rapport te voegen.

In de rapporten van de vierde ronde ligt het accent op implementatie en evaluatie. Onderzocht wordt of de belangrijkste aanbevelingen uit de voorgaande rapporten van de ECRI zijn overgenomen. Verder vindt een evaluatie plaats van het beleid dat is gevoerd en de maatregelen die zijn getroffen. Daarnaast bevatten de rapporten een analyse van nieuwe ontwikkelingen in het desbetreffende land.

Voor een aantal specifieke aanbevelingen in het vierde ECRI-rapport wordt verzocht om geprioriteerde implementatie. Uiterlijk twee jaar na publicatie van dat rapport doet de ECRI een tussentijds vervolgonderzoek naar deze specifieke aanbevelingen.

De ECRI heeft het voorliggende rapport opgesteld onder haar eigen en volledige verantwoordelijkheid. Het beschrijft de stand van zaken per 22 maart 2013. Alle ontwikkelingen na die datum zijn niet meegenomen in de analyse en niet meegewogen in de conclusies en aanbevelingen van de ECRI.

SAMENVATTING

Sinds de publicatie van het derde ECRI-rapport over Nederland op 12 februari 2008 is op een aantal in het rapport besproken gebieden vooruitgang geboekt.

Het Openbaar Ministerie heeft nieuwe, gedetailleerde richtlijnen opgesteld voor onder andere de benoeming van regionale officieren van justitie en politiefunctionarissen die zijn gespecialiseerd in de behandeling van misdrijven op het gebied van discriminatie en racisme, en voor de verplichte registratie door de politie van zowel specifieke als algemene racistisch gemotiveerde misdrijven. De politie is gestart met een digitaal regionaal formulier dat slachtoffers (eventueel anoniem) online kunnen invullen om aangifte te doen van zogeheten *hate crime*. De autoriteiten hebben ook voorlichtingscampagnes gevoerd om slachtoffers aan te sporen melding te doen van incidenten waarbij sprake is van discriminatie en schending van gelijke rechten. Nederland heeft inmiddels een uitgebreid, goed functionerend netwerk van Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Het doel van de ADV's is bescherming tegen racisme en rassendiscriminatie[1] en registratie van klachten. De Commissie Gelijke Behandeling is opgegaan in het College voor de Rechten van de Mens.

Er zijn verschillende jaarlijkse onderzoeken naar extremisme, racisme en rassendiscriminatie in gang gezet, onder andere met als doel het in kaart brengen van de arbeidsmarktsituatie van kwetsbare groepen die de ECRI zorgen baren. Het gebruik van de Panels Deurbeleid in de horeca is uitgebreid. Deze panels behandelen klachten van klanten over deurbeleid en nemen eventuele maatregelen.

De Verwijsindex Antillianen[2] is afgeschaft. Er is een door de Nederlandse overheid gefinancierd platform voor Roma-gemeenten in het leven geroepen om ervaringen en 'good practice' uit te wisselen en met de overheid te communiceren. Op lokaal niveau zijn programma's opgezet om Romagezinnen, met hulp van bemiddelaars, ondersteuning te bieden bij onder andere schuldsanering en onderwijs.

De ECRI is verheugd over deze positieve ontwikkelingen in Nederland. Ondanks de behaalde resultaten zijn er echter nog steeds kwesties waarover de ECRI zich zorgen maakt.

De in het Wetboek van Strafrecht vermelde strafbare feiten tegen racisme en rassendiscriminatie zijn niet verboden op grond van nationaliteit en taal. In de wet is geen bepaling opgenomen waarin racisme expliciet is aangemerkt als verzwarende omstandigheid bij een veroordeling. Er is zorg over de interpretatie van bepalingen waarin racistische beledigingen en aansporingen tot haat, discriminatie en geweld worden verboden, met name als het gaat om politiek taalgebruik. De overheid heeft gekort op de financiering van het Meldpunt Discriminatie Internet, een organisatie die meldingen verzamelt over racistische misdrijven op internet. De financiering van het landelijk expertisecentrum Art. 1 is beëindigd. Art. 1 vormt de ruggengraat van de Antidiscriminatiebureaus. Er is geen alomvattend actieplan ter bestrijding van racisme op nationaal niveau.

Uit onderzoek blijkt dat er vaak sprake is van discriminatie bij de werving van personeelsleden door bedrijven en bij uitzendbureaus. Uitzendkrachten uit Polen die werkzaam zijn in onder andere de landbouw worden vaak gediscrimineerd en uitgebuit. Rassendiscriminatie in horecagelegenheden is een aanhoudend probleem.

[1] Voor de ECRI omvat dit concept discriminatie op grond van etnische afkomst, huidskleur, nationaliteit, godsdienst en taal.

[2] Deze index bevatte gegevens van 'probleemjongeren' van Antilliaanse afkomst die niet in de Gemeentelijke Basisadministratie waren opgenomen.

De vestiging van Oost-Europeanen in Nederland en de aanwezigheid van de islam en moslims worden door politici en de media afgeschilderd als bedreigingen voor de Nederlandse maatschappij.

Antisemitische spreekkoren tijdens voetbalwedstrijden blijven een serieus probleem. Er werden twee opeenvolgende wetsvoorstellen aangekondigd voor het reguleren van de vestiging van Nederlanders uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland, beide met discriminatoire implicaties. De Nederlandse autoriteiten hebben geen nationale inclusiestrategie voor Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners. Integratie wordt weliswaar nog steeds gezien als een proces van twee kanten, maar de verantwoordelijkheid daarvoor wordt steeds vaker bij de migranten gelegd. Er zijn plannen om te snijden in middelen die zijn geoormerkt voor integratie. De nieuwe eisen voor het inburgeringsexamen in het buitenland hebben onevenredig zware gevolgen voor laaggeschoolde echtgenoten, ouderen en ongeletterden, wat waarschijnlijk leidt tot een remmend effect op de gezinshereniging van deze mensen. Als gevolg van amendementen op de Wet inburgering moeten vreemdelingen die in Nederland wensen te blijven, binnen drie jaar na hun aankomst het inburgeringsexamen met goed gevolg hebben afgelegd. Zo niet, dan krijgen ze een geldboete, wordt hun tijdelijke verblijfsvergunning niet verlengd, of wordt hun tijdelijke verblijfsvergunning in sommige gevallen ingetrokken. De hoge leges voor een verblijfsvergunning en de kosten voor de inburgeringscursussen en het inburgeringsexamen zouden migranten ervan kunnen weerhouden een verblijfsvergunning aan te vragen en te verkrijgen.

De ECRI verzoekt de Nederlandse autoriteiten in dit rapport verdere actie te ondernemen op een aantal terreinen. Hieronder volgen enkele aanbevelingen uit dit rapport.

De strafbare feiten die staan vermeld in art. 137c t/m 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht zouden ook verboden moeten worden op grond van nationaliteit en taal. In het Wetboek van Strafrecht zou een bepaling moeten worden opgenomen die racistische gronden als een aparte strafverzwarende omstandigheid aanmerkt[*]. De huidige wetgeving omtrent racisme en rassendiscriminatie zou voor alle gevallen moeten gelden, zowel in de publieke als private sfeer. De Nederlandse autoriteiten zouden voldoende middelen beschikbaar moeten stellen voor het Meldpunt Discriminatie Internet, zodat het zijn werk op een effectieve manier kan uitvoeren. Art. 1 zou opnieuw overheidssteun moeten krijgen. De financiële onafhankelijkheid van het College voor de Rechten van de Mens zou moeten worden gewaarborgd. Dit College zou voldoende medewerkers moeten inzetten voor de afhandeling van klachten en het zou ruim gebruik moeten maken van zijn bevoegdheden om zaken voor de rechter te brengen. De autoriteiten zouden een nationale strategie en een nationaal beleid tegen racisme en rassendiscriminatie in verschillende geledingen van de maatschappij (arbeidsmarkt, onderwijs, toegang tot dienstverlening, toegang tot openbare gelegenheden) moeten ontwikkelen, met gemeenschappelijke, landelijke doelen en mechanismen voor implementatie, toezicht en evaluatie[*].

Het probleem van de uitbuiting van uitzendkrachten zou moeten worden aangepakt met de mogelijke invoering van een vergunningenstelsel voor uitzendbureaus, regelmatige inspectie van die bureaus en waarborging van de wettelijke rechten op het gebied van bescherming en arbeidsomstandigheden van deze medewerkers[*]. De huidige Panels Deurbeleid zouden moeten worden behouden en versterkt, maar daarnaast zouden de Nederlandse autoriteiten moeten toezien op strengere handhaving als het gaat om toegang tot horecagelegenheden,

[*] De aanbevelingen in deze zin vormen onderdeel van een tussentijds vervolgonderzoek van de ECRI uiterlijk twee jaar na publicatie van dit rapport.

gelijkebehandelingswetgeving en strafrechtbepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie.

Alle politieke partijen zouden zich sterk moeten uitspreken tegen taalgebruik waarin een groep mensen op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, taal of etnische afkomst op de korrel wordt genomen.

Alle wetsvoorstellen die leiden tot een aparte behandeling van Nederlandse onderdanen op Aruba, Sint Maarten en Curaçao wat betreft hun vrijheid van verplaatsing binnen het Koninkrijk en hun recht niet uit gebieden binnen het Koninkrijk te mogen worden gezet, zouden moeten worden ingetrokken. De autoriteiten zouden de verklaring bij artikel 5 van het vierde Protocol bij het EVRM moeten intrekken. In nauwe samenwerking met Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners en met gemeenten zou een een nationale inclusiestrategie voor deze gemeenschappen moeten worden ontwikkeld. Er zou beleid moeten worden ingevoerd dat voorziet in integratie als een proces van twee kanten, met hervatting van positieve discriminatie van voor de ECRI zorgelijke groepen en bevordering van respect voor diversiteit en kennis van verschillende culturen. De bepalingen in de Wet inburgering in het buitenland gericht op invoering van een leesvaardigheidsexamen en verhoging van de cesuur zouden moeten worden geschrapt. Betaling van een geldboete en intrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning als gevolg van zakken voor het inburgeringsexamen zouden uit de bepalingen van de Wet inburgering moeten worden geschrapt. Gezinshereniging zou niet in gevaar mogen komen als gevolg van de bepaling in de Wet inburgering dat zakken voor het inburgeringsexamen grond is voor het weigeren van verlenging van een tijdelijke verblijfsvergunning. De leges voor verblijfsvergunningen en de kosten voor gezinshereniging in de huidige systematiek voor alle migranten zouden aanzienlijk moeten worden verlaagd.

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

I. Bestaan en toepassing wetgeving

Internationale rechtsmiddelen

1. De ECRI adviseerde Nederland in haar derde rapport het Aanvullend protocol ter strafbaarstelling van racisme en vreemdelingenhaat via computersystemen en het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden te ondertekenen en ratificeren. De ECRI is verheugd te kunnen vaststellen dat Nederland het Aanvullend Protocol ter Strafbaarstelling van racisme en vreemdelingenhaat via computersystemen op 22 juli 2010 heeft geratificeerd en dat het op 1 november 2010 in werking is getreden. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat ze niet de intentie hebben het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden te ondertekenen en ratificeren, aangezien ze bezwaar maken tegen het onderdeel van het Verdrag waarin staat dat migranten die niet legaal aanwezig zijn in het land en/of geen legaal werk hebben, toch toegang zouden moeten hebben tot sociale voorzieningen. De autoriteiten zijn van mening dat deze categorie personen geen aanspraak kan maken op dezelfde sociaaleconomische rechten als degenen die legaal aanwezig zijn in het land, omdat ze geen belasting afdragen of sociale premies betalen.

2. De ECRI merkt echter op dat ratificatie van dit Verdrag de autoriteiten een steun in de rug zou geven bij hun inspanningen om illegale migratie te beheersen, omdat uitbuiting van arbeidskrachten en mensonterende arbeidspraktijken hiermee worden ontmoedigd. Bovendien bepaalt artikel 27 lid 1 van het Verdrag dat migrerende werknemers en hun gezinsleden enkel indien zij voldoen aan de vereisten[3] zoals voorzien in de geldende wetgeving, in de Staat van tewerkstelling dezelfde sociale zekerheid dienen te krijgen als staatsburgers.

3. De ECRI herhaalt de aanbeveling dat Nederland het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en leden van hun gezinsleden ondertekent en ratificeert.

Strafrechtelijke bepalingen

4. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan ervoor te zorgen dat de strafrechtsketen passende bescherming biedt tegen alle vormen van aanzetten tot rassenhaat, discriminatie en geweld.

5. Art. 137c[4], 137d[5], 137e[6], 137f[7], 137g[8] en 429quater[9] verbieden respectievelijk: belediging wegens ras; aanzetten tot rassenhaat, discriminatie en geweld;

[3] In artikel 27 lid 2 van het Verdrag staat het volgende: Waar de geldende wetgeving niet toestaat dat arbeidsmigranten en hun gezinsleden een uitkering krijgen, onderzoeken de betrokken Staten of het mogelijk is aan de personen die geïnteresseerd zijn het bedrag van de bijdragen die ze gemaakt hebben met betrekking tot die uitkering terug te storten op basis van de behandeling die staatsburgers die in een gelijkaardige situatie verkeren krijgen.

[4] Artikel 137c: "(1) Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. (2) Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd."

[5] Artikel 137d: "(1) Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun

verspreiding van racistische uitingen; deelname of financiële steun aan racistische activiteiten; en rassendiscriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf. De ECRI merkt op dat de bovengenoemde bepalingen grotendeels overeenkomen met de inhoud van haar Algemene Beleidsaanbeveling nr 7 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie. De in deze bepalingen vermelde strafbare feiten zijn echter niet verboden op grond van nationaliteit en taal[10]. De ECRI heeft vernomen dat dit hiaat tot problemen bij de vervolging van bepaalde racistische misdrijven leidt.

6. De ECRI adviseert de reeks feiten zoals opgesomd in artikel 137c t/m 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht expliciet strafbaar te stellen op grond van nationaliteit en taal conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI.

7. De ECRI merkt verder op dat openbare ontkenning van genocide volgens jurisprudentie van de Hoge Raad strafbaar is volgens artikel 137c en 137e van het Wetboek van Strafrecht[11], maar dat er geen expliciet verbod is op racistisch bedoelde openbare ontkenning, bagatellisering, rechtvaardiging of goedkeuring van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden, of op openbare uitingen met een racistisch oogmerk van een ideologie die superioriteit of minderwaardigheid van een bepaalde groep mensen op grond van ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of etnische afkomst propageert. Gezien de duidelijk preventieve werking van strafrechtbepalingen is de ECRI van mening dat de wet expliciet in bovengenoemde misdrijven zou moeten voorzien.

---

lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. (2) Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd." In artikel 90quater wordt discriminatie als volgt gedefinieerd: "elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast".

[6] Artikel 137e: "(1) Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving: 1 een uitlating openbaar maakt die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap; 2 een voorwerp waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vervat, aan iemand, anders dan op diens verzoek, doet toekomen, dan wel verspreidt of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft; wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. (2) Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd."

[7] Artikel 137f: "Hij die deelneemt of geldelijke of andere stoffelijke steun verleent aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie."

[8] Artikel 137g: "(1) Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. (2) Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd."

[9] Artikel 429quater: "(1) Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineert wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie. (2) ..."

[10] De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat de Hoge Raad een onderzoek heeft ingesteld naar nationaliteit en taal in zaken waarin sprake is van beschuldigingen van rassendiscriminatie.

[11] Hoge Raad, uitspraak nummer 01362/02 U.

8. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI de volgende misdrijven in het Wetboek van Strafrecht op te nemen: racistisch bedoelde openbare ontkenning, bagatellisering, rechtvaardiging of goedkeuring van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden, evenals openbare uitingen met een racistisch oogmerk van een ideologie die superioriteit of minderwaardigheid van een bepaalde groep mensen op grond van ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of etnische afkomst propageert. De relevante wetsbepalingen zouden in evenredige, ontmoedigende sancties moeten voorzien.

9. In haar derde rapport herhaalde de ECRI haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om een wetsbepaling in te voeren die racistische motieven expliciet tot een aparte strafverzwarende omstandigheid bij strafbepaling maakt.

10. Tot op heden is een dergelijke bepaling nog niet in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. In haar derde rapport (paragraaf 6) merkte de ECRI op dat het Openbaar Ministerie in zijn Aanwijzing officieren van justitie verplicht een strafverhoging van 25% te eisen wanneer misdrijven racistisch gemotiveerd zijn. Eind 2007 heeft het Openbaar Ministerie een nieuwe, gedetailleerde Aanwijzing (hierna: "Aanwijzing") opgesteld. Die Aanwijzing zou in werking blijven tot 30 november 2011, maar de geldigheid werd verlengd tot 30 november 2013. Volgens de Aanwijzing kunnen officieren van justitie onder andere een strafverhoging van 50% tot 100% eisen voor misdrijven met racistische of discriminerende motieven. Uit rapporten blijkt echter dat de Aanwijzing in dit opzicht niet wordt nageleefd[12].

11. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat zij tegenstander zijn van invoering van een strafrechtbepaling waarin racistische motieven worden aangemerkt als strafverzwarende omstandigheid, aangezien dergelijke motieven zouden moeten worden bewezen. De ECRI twijfelt derhalve of een rechter rekening zou houden met een verzoek van een officier van justitie om strafverhoging voor misdrijven met racistische motieven als die niet kunnen worden bewezen. Verder merkt de ECRI op dat rechters niet gehouden zijn aan aanwijzingen van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de toepassing van strafverzwarende factoren. De ECRI is daarom van mening dat het van cruciaal belang is racistische motieven als stafverzwarende factor in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Deze maatregel zou een duidelijk preventief effect hebben en zou een helder wettelijk kader vormen voor alle relevante actoren in de strafrechtsketen.

12. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om een wetsbepaling in te voeren die racistische motieven expliciet tot een aparte strafverzwarende omstandigheid maakt.

13. In haar derde rapport adviseerde ECRI de Nederlandse autoriteiten om de politie meer bewust te maken van de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie. In haar derde rapport over Nederland adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten eveneens de strafrechtketen beter te laten optreden tegen racistisch gemotiveerde misdrijven en tegen uitingen van racisme en rassendiscriminatie in het algemeen.

14. De ECRI merkt op dat het volgende is opgenomen in de Aanwijzing: de benoeming van regionale officieren van justitie en politiefunctionarissen die zijn gespecialiseerd in de behandeling van misdrijven op het gebied van discriminatie en racisme; de verplichting van de politie om zowel specifiek racistische

[12] CommDH(2009)2: Rapport van Mr. Thomas Hammarberg, Mensencommissaris van de Raad van Europa, over zijn bezoek aan Nederland; Straatsburg, 11 maart 2009, § 131.

misdrijven als algemene misdrijven met racistische motieven te registeren; systematische opsporing en monitoring van racisme en discriminatie door de politie en de officieren van justitie; en samenwerking met lokale overheden op dit terrein op basis van een uitwisseling van inzichten die minimaal een keer per zes maanden zou moeten plaatsvinden[13]. In de Aanwijzing wordt eveneens benadrukt dat de verantwoordelijke autoriteiten ferm moeten optreden tegen schending van de strafrechtbepalingen inzake racisme[14]. De ECRI verwelkomt weliswaar het belang dat aan de strijd tegen racisme en rassendiscriminatie wordt gehecht, maar constateert helaas dat de autoriteiten geen officiële evaluatie hebben uitgevoerd naar de doeltreffendheid van deze Aanwijzing of naar de mate waarin ze bekend zijn bij of worden toegepast door de verantwoordelijke autoriteiten.

15. De ECRI adviseert de autoriteiten de doeltreffendheid van de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie te evalueren.

16. Enerzijds is de ECRI tevreden dat het Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit (LECD-OM), dat is beschreven in het derde rapport van de ECRI, officieren van justitie nog steeds adviseert inzake racistische misdrijven. Anderzijds maakt de ECRI zich zorgen over plannen van de autoriteiten verantwoordelijkheden van het Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit Politie (LECD Politie) over te dragen aan de politie[15].

17. Uit statistieken van de Nederlandse autoriteiten blijkt dat het Openbaar Ministerie in de periode 2007-2011[16] in totaal 947 zaken van vermeende schending van strafrechtbepalingen inzake racisme en rassendiscriminatie registreerde (artikel 137c t/m 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht). Van die zaken kwamen er 660 voor de rechter, met 485 veroordelingen en 99 vrijspraken. De autoriteiten hebben helaas geen gegevens verstrekt over: algemene misdrijven met racistische motieven; het aantal politieonderzoeken dat is geopend met betrekking tot bovengenoemde strafrechtbepalingen per verslagjaar; en het aantal veroordelingen en vrijspraken uitgesplitst naar misdrijf en verslagjaar. Vanwege het gebrek aan gegevens is het voor de ECRI helaas moeilijk om te bepalen of er sprake is van een verbetering in de manier waarop de strafrechtketen op racistisch gemotiveerde misdrijven inspeelt. Uit gegevens in de negende rapportage van de Monitor Racisme & Extremisme[17] blijkt dat tussen 2006 en 2009 sprake is van een daling van het aantal naar de officier van justitie doorverwezen arrestaties en zaken vanwege schending van strafrechtbepalingen inzake racisme en rassendiscriminatie.

18. Desalniettemin verwelkomt de ECRI die gevallen waarin Nederlandse rechters strafrechtbepalingen hebben toegepast in de strijd tegen racisme en rassendiscriminatie. Zo werd de Arabisch-Europese Liga (AEL) gedagvaard vanwege het opnieuw plaatsen van een cartoon waarin werd gesuggereerd dat het aantal Joden dat tijdens de Shoah zou zijn vermoord, in het belang van de

[13] Zie ook de Poldis rapportage 2011, blz. 3, http://www.radar.nl/sites/radar/files/20120830113846_1_poldis_2011.pdf.

[14] Met name officieren van justitie moeten in hun tenlastelegging en strafeis duidelijk blijk gegeven van het verbod op racisme en discriminatie.

[15] Het LECD Politie adviseert de politie over onder andere diversiteitsbeheer en discriminatie en is verantwoordelijk voor het monitoren van ontwikkelingen op het gebied van diversiteit binnen het politiekorps.

[16] In 2011 registreerde de politie 2.802 incidenten van vermeende discriminatie; in elk geval betreft het mogelijkerwijs een of meer schendingen van artikel 137c t/m 137g of 429quater van het Wetboek van Strafrecht of andere strafrechtbepalingen (indien de motieven van de verdachte vermeend discriminerend waren).

[17] Deze Monitor werd voorheen opgesteld door de Anne Frank Stichting en Universiteit Leiden; in 2011 is die taak overgenomen door het Verwey-Jonker Instituut.

Joodse gemeenschap zou zijn overdreven[18]; de AEL deed in zijn verdediging een beroep op de vrijheid van meningsuiting. Na de vrijspraak van de AEL door het Arrondissementsparket Utrecht werd de cartoon in hoger beroep "onnodig grievend" gevonden en veroordeelde de rechter de AEL tot een boete van € 2.500 (waarvan € 1.500 voorwaardelijk)[19] voor schending van artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht. De Hoge Raad verwierp vervolgens het cassatieberoep[20]. De veroordeling toont aan dat de Nederlandse samenleving begrijpt dat aanzetten tot haat en discriminatie moet worden gestraft en dat vrijheid van meningsuiting in bepaalde gevallen moet worden beperkt (conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 en 18 van de ECRI en relevante EU-wetgeving).

19. De ECRI is echter bezorgd over de interpretatie van artikel 137c en 137d (over racistische beledigingen en aanzetten tot haat, discriminatie en geweld) in verband met de rechtszaak tegen de heer Geert Wilders, de oprichter en leider van de Partij voor de Vrijheid (PVV)[21]. Hij werd aangeklaagd op basis van onder andere de volgende uitlatingen: (a) "Je zult zien dat al het kwade dat de zoons van Allah tegen ons en henzelf begaan, uit de Koran afkomstig is." (b) "We moeten de tsunami van islamisering stoppen." (c) " Een op de vijf Marokkaanse jongeren staat als verdachte bij de politie geregistreerd. Hun gedrag vloeit voort uit hun godsdienst en cultuur. Je kunt dat niet los van elkaar zien." (d) "De Koran is het Mein Kampf van een religie die beoogt anderen te elimineren." (e) "Ik heb genoeg van de islam: geen moslimimmigrant er meer bij." (f) "Er is een strijd gaande en we moeten ons verdedigen." De heer Wilders werd ook vervolgd voor Fitna, de opruiende film over de islam die op 27 maart 2008 op internet werd geplaatst. Op 23 juni 2011 werd de heer Wilders door de Rechtbank Amsterdam vrijgesproken van alle hem ten laste gelegde feiten[22]. De rechtbank verklaarde dat sommige uitlatingen waren gericht op een godsdienst (islam) en niet op mensen die het geloof belijden en dat ze derhalve buiten het bereik van artikel 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht vielen en niet hebben aangezet tot haat of discriminatie, terwijl andere uitlatingen waren gedaan in de context van het maatschappelijk debat, in de heer Wilders' rol als politicus[23], waardoor ze toelaatbaar werden. Er werd geen hoger beroep aangetekend[24].

20. De ECRI verwelkomt het feit dat het Openbaar Ministerie en de Rechtbank Amsterdam jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

---

[18] Gans, Evelien. Over gaskamers, joodse nazi's en neuzen. In: Peter R. Rodrigues en Jaap van Donselaar (red.) Monitor Racisme & Extremisme: negende rapportage. Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, 2010, blz. 145.

[19] Gans, Evelien. Over gaskamers, joodse nazi's en neuzen. In: Peter R. Rodrigues en Jaap van Donselaar (red.) Monitor Racisme & Extremisme: negende rapportage. Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, 2010, blz. 145-146.

[20] Hoge Raad, uitspraak nummer LJN: BV5623, 10/03978, 27 maart 2012.

[21] Aanvankelijk besloot het Openbaar Ministerie de heer Wilders niet te vervolgen voor uitlatingen over moslims en hun geloof die hij in 2007 en 2008 in de media, en met name op internet, in de film Fitna, had gedaan. Na een aantal klachten waarin het besluit van de officier van justitie werd aangevochten, beval het Gerechtshof Amsterdam de strafvervolging van de heer Wilders voor aanzetten tot haat en discriminatie (artikel 137d, Wetboek van Strafrecht) en voor groepsbelediging wegens vergelijkingen met het nazisme (artikel 137c, Wetboek van Strafrecht). Het hof oordeelde dat Wilders' vergelijking van de islam met het nazisme aanleiding was om hem te vervolgen voor belediging van moslimgelovigen. Gerechtshof Amsterdam, 21 januari 2009, LJN: BH0496.

[22] Rechtbank Amsterdam, 23 juni 2011, LJN: BQ9001.

[23] De autoriteiten hebben gewezen op gevallen waarin politici met succes zijn vervolgd voor 'haattaal' of waarbij het hoger beroep tegen hun vrijspraak nog loopt.

[24] Sommige eisers hebben de Nederlandse Staat wegens onvoldoende bescherming tegen aanzetten tot discriminatie aangeklaagd bij het mensenrechtencomité van de VN, het orgaan dat toeziet op naleving van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (ICCPR).

(EHRM) hebben aangehaald[25], waarmee wordt benadrukt dat het allergrootste belang moet worden gehecht aan de vrijheid van meningsuiting in het politieke debat en dat politiek taalgebruik niet zonder onomstotelijke redenen kan worden beperkt[26]. De ECRI verwelkomt ook de inspanningen van de rechtbank om een onderscheid te maken tussen het beledigen van een godsdienst en het beledigen van de volgers van een godsdienst. Volgens de uitspraak van het EHRM in de zaak Féret vs. België inzake uitlatingen van de Belgische politicus Daniel Féret vormen tolerantie en respect voor de gelijkwaardigheid van alle mensen echter het fundament van een democratische, pluralistische maatschappij. De rechtbank verklaarde onder verwijzing naar de Algemene Beleidsaanbevelingen van de ECRI en het rapport over België dat het van het allergrootste belang is om alle vormen en manifestaties van rassendiscriminatie te bestrijden. Indien de "formaliteiten", "voorwaarden", "beperkingen" of opgelegde "strafmaten" evenredig zijn aan het nagestreefde legitieme doel kan het daarom in principe noodzakelijk worden geacht om in democratische samenlevingen alle soorten uitlatingen te bestraffen en te voorkomen waarmee intolerantie (waaronder religieuze intolerantie) wordt verspreid, aangemoedigd, bevorderd of gerechtvaardigd[27]. Volgens het EHRM is inmenging in de vrijheid van meningsuiting van een politicus middels een strafrechtelijke veroordeling gerechtvaardigd ten behoeve van het legitieme doel van bescherming van de reputatie of de rechten van anderen. In een andere uitspraak over uitlatingen van een politicus (Le Pen vs. Frankrijk[28]) verklaarde het EHRM dat inmenging middels een strafrechtelijke vervolging noodzakelijk was omdat duidelijk was dat de politicus in zijn uitlatingen de "moslimgemeenschap" duidelijk als geheel en op een zodanig verontrustende manier had gepresenteerd dat dit zou kunnen leiden tot gevoelens van afwijzing en vijandigheid. Volgens het EHRM plaatste de politicus de Franse bevolking hiermee lijnrecht tegenover een gemeenschap wier religieuze overtuigingen expliciet werden genoemd en wier snelle groei werd gepresenteerd als een latente bedreiging voor de waardigheid en veiligheid van diezelfde Franse bevolking. Wat betreft het argument van de rechtbank dat sommige uitlatingen van Wilders een godsdienst en niet haar volgers betroffen, benadrukt de ECRI dat uitlatingen (a) en (c) zoals genoemd in paragraaf 19 hierboven wel degelijk betrekking hebben op volgers van de islam. De ECRI is dan ook van mening dat die zouden moeten worden gekwalificeerd als haattaal of aanzetten tot haat.

21. In het licht van bovenstaande overwegingen zou volgens de ECRI hoger beroep moeten zijn aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank om in de Nederlandse jurisprudentie recht te doen aan de jurisprudentie van het EHRM, des te meer omdat het Gerechtshof (zie voetnoot 21) vervolging had bevolen.

22. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat zowel de huidige wetgeving tegen racisme en rassendiscriminatie als de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in alle gevallen wordt toegepast, zowel in publieke als private sfeer, ook als de desbetreffende uitlatingen werden gedaan door politici.

23. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om een stringenter vervolgings- en strafbeleid voor alle via het internet begane misdrijven aan te moedigen.

[25] Factsheet EHRM over 'haattaal', http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5D909DE-CDAB-4392-A8A0-867A77699169/0/FICHES_Discours_de_haine_EN.pdf.

[26] Rechtbank Amsterdam, 23 juni 2011, LJN: BQ9001, 4.3.1.; EHRM, Féret vs. België, nr. 16515/07, 16 juli 2009, paragraaf 63.

[27] EHRM, Féret vs. België, nr. 16515/07, 16 juli 2009, paragraaf 64 en 72-74.

[28] EHRM, Le Pen vs. Frankrijk [Besluit over toelaatbaarheid], nr. 18788/09, 20.04.2010, B1.

24. Klachten over racistisch getinte misdrijven via internet worden ingediend bij het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI), een niet-gouvernementele organisatie. In 2011 ontving het MDI 1.039 meldingen van discriminatie of racistische uitlatingen (1.174 in 2010, 1.238 in 2009 en 1.226 in 2008)[29]. Als het MDI van mening is dat een bepaalde uiting discriminerend of racistisch is, wordt de moderator van de website gevraagd die te verwijderen. Als dit verzoek niet wordt gehonoreerd, dan dient het MDI een klacht in bij de officier van justitie[30]. Omdat moderatoren van websites steeds minder bereid zijn dergelijke uitingen van hun website te verwijderen (die bereidheid daalde van 95% naar 75% van de gevallen) steeg het aantal klachten dat het MDI in 2011 bij de officier van justitie indiende naar 14 (ten opzichte van 4 in 2010 en 6 in 2009)[31]. De ECRI heeft vernomen dat de verminderde bereidheid tot medewerking van moderatoren mogelijk toe te schrijven is aan de vrijspraak van de heer Wilders en de hele discussie eromheen. De ECRI maakt zich ernstig zorgen omdat de regering onlangs de subsidie aan het MDI heeft stopgezet, ook al presenteert ze deze organisatie als toonbeeld van de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op internet[32].

25. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om het werk van het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) te blijven steunen, onder andere door ervoor te zorgen dat deze organisatie over voldoende middelen beschikt om haar werk effectief te kunnen uitvoeren.

26. In haar derde rapport benadrukte de ECRI de noodzaak van het verbeteren van het stelselmatig monitoren van de toepassing van strafrechtbepalingen inzake racisme en rassendiscriminatie binnen alle geledingen van de strafrechtsketen.

27. Volgens maatschappelijke organisaties is er behoefte aan een centrale databank voor de registratie van racistische incidenten.

28. De autoriteiten hebben de ECRI weliswaar gegevens verstrekt over zowel het aantal zaken dat is doorverwezen naar de officier van justitie, inclusief uitsplitsing naar type misdrijf en jaar, als de zaken waarvoor een schikking is getroffen of die zijn doorverwezen naar de rechter, maar de ECRI merkt op dat bepaalde gegevens niet beschikbaar zijn en dat een allesomvattend monitoringsysteem ontbreekt (zie ook paragraaf 17 van dit rapport). De ECRI benadrukt dat centrale, stelselmatige monitoring van de toepassing van strafrechtbepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie een van de manieren is om de doeltreffendheid ervan te meten.

29. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om een centraal, consistent monitoringsysteem te ontwikkelen voor het bewaken van de toepassing van strafrechtbepalingen inzake racisme en rassendiscriminatie.

30. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten met klem om bij het monitoren van racistische incidenten en racistisch gemotiveerde misdrijven de rol van de politie aan de orde te stellen. Hiervoor werden de

[29] Het grootste aantal meldingen betrof discriminatie tegen moslims (in 2011 waren dat er 319: waarvan 122 wettelijk strafbaar volgens het MDI; in 2010 waren het er 276, waarvan 104 strafbaar). In 2011 daalde het aantal meldingen over antisemitisme naar 252 (165 strafbaar); in 2010 waren dat er 414 (212 strafbaar). In 2011 zijn 182 meldingen van discriminatie van mensen met een donkere huidskleur ingediend, 141 van discriminatie van Marokkanen en 44 van discriminatie van Turken.

[30] Klachten kunnen ook rechtstreeks bij de officier van justitie worden ingediend.

[31] Meldpunt Discriminatie Internet, Jaarverslag 2011, blz. 6.

[32] De autoriteiten zijn van mening dat de taken van het MDI kunnen worden uitgevoerd door M. (Meld Misdaad Anoniem). M. is een meldlijn en is opgezet als een publiek-private stichting. In het stichtingsbestuur zijn vertegenwoordigd het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nationale Politie en het Verbond van Verzekeraars. M. wordt gesubsidieerd door de Nederlandse regering.

volgende maatregelen aanbevolen: vaststellen van een definitie van racistische incidenten, ontwikkelen van initiatieven om slachtoffers en getuigen van racistische incidenten aan te moedigen aangifte te doen, en invoeren van een aangifteformulier racistische incidenten voor de politie en andere diensten.

31. De ECRI is verheugd te constateren dat het Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit Politie inmiddels een regionaal online formulier (www.hatecrimes.nl) heeft waarmee slachtoffers van 'hatecrimes' - eventueel anoniem - aangifte of melding kunnen doen bij de politie. Het LECD Politie heeft ook een voorlichtingscampagne opgezet om de website onder de aandacht van de bevolking te brengen. De ECRI merkt verder op dat de politie in 2008 is gestart met een uniform registratiesysteem voor racistisch gemotiveerde misdrijven en aan racisme en rassendiscriminatie gerelateerde misdrijven. Verder is er een handleiding geproduceerd voor het gebruik van het online formulier[33]. Op basis van alle geregistreerde incidenten maakt het LECD Politie jaarlijks een Criminaliteitsbeeld Discriminatie (Poldis). Uit de cijfers in de Poldis rapportage 2011 blijkt dat in 2011 in totaal 2.802 incidenten van racisme en rassendiscriminatie werden geregistreerd[34]. Dat is een stijging van ongeveer 10%[35] ten opzichte van 2010. De ECRI merkt op dat de stijging van het aantal geregistreerde incidenten wellicht kan worden toegeschreven aan de grotere prioriteit die binnen de politie wordt gegeven aan het registreren van die incidenten[36]. Aan de andere kant zijn er nog steeds grote verschillen tussen de politieregio's onderling wat betreft het aantal geregistreerde incidenten en de prioriteit die eraan wordt gegeven[37]. In de Poldis rapportage 2011 staat dat in het najaar van 2012 nieuwe methoden zijn gepresenteerd om racistische incidenten aan het registratiesysteem van de politie te onttrekken[38].

Civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

32. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten de materiële reikwijdte van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) uit te breiden naar belangrijke overheidstaken die daar destijds nog niet onder vielen, zoals het werk van de politie, andere handhavende diensten en de grensbewaking, zoals voorzien in Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 inzake nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie.

---

[33] Davidović, Marija. Discriminatieverboden en strafrechtelijke aanpak in 2009. In: Peter R. Rodrigues en Jaap van Donselaar (red.), Monitor Racisme & Extremisme: negende rapportage. Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, 2010, blz. 120

[34] Deze cijfers zijn inclusief gevallen waarin sprake is van strafrechtelijk vervolgbare discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, geslacht, en fysieke, psychologische of intellectuele beperkingen. Desalniettemin is 61% van deze gevallen gerelateerd aan racisme of rassendiscriminatie. Zie Poldis rapportage 2011, blz. 18, http://www.radar.nl/sites/radar/files/20120830113846_1_poldis_2011.pdf.

[35] In 2008 ging het om 2.238 incidenten, in 2009 om 2.212 en in 2010 om 2.538.

[36] Ongeveer 990 van deze incidenten waren gevallen van discriminatie op grond van ras, ongeveer 300 van antisemitisme en ongeveer 450 van godsdienst of levensovertuiging. De overgrote meerderheid van de daders en slachtoffers was man, ook al registreerde slechts 23 van de 25 regio's het geslacht van de dader of het slachtoffer. Bij de helft van de overige incidenten is het geslacht van de betrokken personen onbekend. 500 slachtoffers waren ambtenaren in functie; in 100 gevallen was dat op grond van ras en eveneens in 100 gevallen op grond van antisemitisme. Bij 1.717 incidenten ging het om beledigingen, bij 564 om vernieling, bij 476 om extreemrechtse teksten, bij 446 over bekladding of bekrassing, bij 365 om bedreiging. Gevallen van inbraak (5) en beroving (2) met een discriminatoir karakter komen zelden voor. Het aantal geregistreerde beledigingen in 2011 steeg ten opzichte van 2010. Verder was er in 2011 sprake van een trendbreuk in het aantal incidenten met extreemrechtse tekens of bekladding/bekrassing.

[37] Zie Poldis rapportage 2011, blz. 5 en 7, http://www.radar.nl/sites/radar/files/20120830113846_1_poldis_2011.pdf.

[38] Zie Poldis rapportage 2011, blz. 34 http://www.radar.nl/sites/radar/files/20120830113846_1_poldis_2011.pdf.

33. De AWGB[39] biedt bescherming tegen discriminatie op gronden die binnen het mandaat van de ECRI vallen, met uitzondering van taal en etnische afkomst. De ECRI heeft van de Nederlandse autoriteiten vernomen dat zij niet van plan zijn de materiële reikwijdte van de AWGB uit te breiden naar overheidstaken aangezien de huidige bescherming in artikel 1 van de Grondwet en de Algemene Wet Bestuursrecht voldoende zou zijn. De ECRI erkent dat de Ombudsman aanzienlijke bescherming tegen discriminatie door ambtenaren en politiefunctionarissen biedt[40]. Slachtoffers van discriminatie door ambtenaren hebben ook de mogelijkheid om via de burgerrechter schadevergoeding te krijgen.

34. De ECRI adviseert discriminatie op grond van taal en etnische afkomst ook onder de Algemene Wet Gelijke Behandeling te laten vallen, conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI.

35. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB)[41], die per oktober 2012 opgegaan is in het College voor de Rechten van de Mens, ontving tussen 2008 en 2011 1.987 verzoeken[42]. In diezelfde periode sprak de CGB 710 oordelen uit[43]. De ECRI merkt op dat slachtoffers van rassendiscriminatie doorgaans eerst aankloppen bij een antidiscriminatiebureau. Als dat bureau het probleem niet oplost, dient het vaak een klacht in bij de CGB. Ongeveer de helft van de klachten van discriminatie op gronden die binnen het mandaat van de ECRI vallen, zijn met hulp van een lokaal antidiscriminatiebureau bij de CGB ingediend. De ECRI is verheugd over de gezamenlijke aanpak van discriminatie-gerelateerde geschillen door de Nederlandse samenleving en de autoriteiten en constateert dat die in veel gevallen tot een positieve uitkomst leidt. Zo ontving de CGB in een geval een klacht over een regeling van de organisatie van de Jaarbeurs Utrecht Marathon waardoor niet in Nederland woonachtige atleten die hoog in het eindklassement zouden eindigen, minder prijzengeld zouden krijgen[44]. De regeling werd herroepen nadat de CGB had geoordeeld dat dit discriminerend was.

36. Tegelijkertijd adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten in haar derde rapport zorg te dragen voor effectieve, evenredige en ontmoedigende wettelijke sancties voor rassendiscriminatie, zoals de betaling van compensatie voor zowel materiële als morele schade.

37. De ECRI heeft vernomen dat 75% van de oordelen van de CGB wordt opgevolgd, maar dat de CGB geen betaling van compensatie mag vorderen.

[39] Deze wet bevat algemene regels ter bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.

[40] Zie ook 'Antidiscriminatieorganen en -beleid' hieronder.

[41] Deze commissie is ingesteld op grond van artikel 11 van de AWGB en is een onafhankelijk, semigerechtelijk orgaan belast met het onderzoeken van, bemiddelen in en oordelen over beschuldigingen van schendingen van de Nederlandse antidiscriminatiewetgeving (zie paragraaf 27 van het derde ECRI-rapport).

[42] Uit gegevens van de CGB blijkt dat 11% van de verzoeken in 2011 verband hield met ras. In 2010, 2009 en 2008 was dat respectievelijk 17%, 16% en 15%. Verder hield 4% van alle verzoeken aan de CGB in 2011 verband met discriminatie op grond van nationaliteit, ten opzichte van 4%, 4% en 7% in respectievelijk 2010, 2009 en 2008. In 2011 werd 2% van alle verzoeken ingediend op grond van meervoudige discriminatie; in 2010, 2009 en 2008 was dat respectievelijk 4%, 2% en 1%.

[43] Uit gegevens van de CGB blijkt dat 16% van de uitgesproken oordelen in 2011 verband hield met discriminatie op grond van ras, ten opzichte van 20%, 22% en 16% in respectievelijk 2010, 2009 en 2008. De cijfers voor oordelen uitgesproken inzake discriminatie op grond van nationaliteit waren 2% voor 2011 ten opzichte van 3%, 0% en 3% in respectievelijk 2010, 2009 en 2008. De percentages voor oordelen inzake gevallen van meervoudige discriminatie waren: 3% in 2011, en 5%, 2% en 1% in respectievelijk 2010, 2009 en 2008.

[44] 100 euro in plaats van 10.000.

Artikel 15 lid 1 van de AWGB en artikel 13 lid 1 van de Wet College van de rechten van de mens bepalen dat de CGB (inmiddels opgegaan in het College voor de Rechten van de Mens) een gedraging waarbij sprake is van vermeende schending van de AWGB naar de rechter kan verwijzen en kan vragen die gedraging onrechtmatig of verboden te verklaren of een bevel te geven "om de gevolgen van die gedraging ongedaan te maken". De ECRI betreurt het dat de CGB nooit van dit recht gebruik heeft gemaakt. De ECRI is in algemene zin bezorgd over het geringe aantal zaken dat voor de civiele rechter of de bestuursrechter komt[45]. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat zij niet op de hoogte zijn van zaken waarin een civiele rechter of een bestuursrechter betaling van compensatie vanwege rassendiscriminatie heeft gevorderd. Uit het feit dat 25% van de oordelen van de CGB sowieso niet wordt nageleefd, blijkt dat er een fundamenteel gebrek aan effectiviteit van de sancties is. De ECRI merkt op dat het lage aantal zaken dat voor de civiele rechter of de bestuursrechter komt, veroorzaakt zou kunnen worden door het feit dat de AWGB niet expliciet melding maakt van de mogelijkheid betaling van compensatie voor materiële en morele schade als gevolg van discriminatie te vorderen; dit kan eisers ervan weerhouden een klacht in te dienen. De ECRI is verder van mening dat het aantal zaken voor de bovenstaande rechters zou stijgen als de CGB (het huidige College voor de Rechten van de Mens) haar recht zou uitoefenen om een zaak bij vermeende schending van de AWGB voor de rechter te brengen.

38. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten de Algemene Wet Gelijke Behandeling en andere wetgeving omtrent gelijke behandeling zodanig te wijzigen dat, in navolging van haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, paragraaf 12, expliciet wordt voorzien in de mogelijkheid voor de rechter betaling van compensatie voor materiële en immateriële schade als gevolg van discriminatie te vorderen.

39. De ECRI moedigde de Nederlandse autoriteiten in haar derde rapport aan zich in te zetten om potentiële slachtoffers bewuster te maken van hun rechten en burgers van hun in de AWGB vastgelegde plichten omtrent non-discriminatie.

40. De Nederlandse overheid heeft zeer effectieve bewustwordingscampagnes over discriminatie en gelijke rechten gevoerd ter vergroting van de bereidheid van slachtoffers om incidenten te melden. Uit een onderzoek uit 2008 blijkt dat 89% van de respondenten met een Noord-Afrikaanse achtergrond en 81% van respondenten met een Surinaamse achtergrond zich niet bewust was van het bestaan van een organisatie die gediscrimineerde mensen advies en ondersteuning biedt[46]. Bovendien dacht 50% van de respondenten met een Noord-Afrikaanse achtergrond en 33% van de respondenten van Turkse afkomst dat er in Nederland geen wetgeving bestond tegen discriminatie op grond van etniciteit of nationaliteit bij sollicitaties[47]. In 2009 - en nog eens in 2010 - voerde de Nederlandse overheid een zes weken durende landelijke campagne met de slagzin "Moet jij jezelf thuislaten als je naar buiten gaat?" om de meldingsbereidheid en bewustwording over alle vormen van discriminatie te verhogen. De campagne bestond uit tv- en radiospotjes, advertenties in dagbladen en posters, en er werd een landelijke hulplijn geopend. Er werd ook

[45] De ECRI heeft van de Nederlandse autoriteiten gegevens ontvangen omtrent het aantal zaken waarin sprake zou zijn van schending van de AWGB. Uit de juridische database van Nederland blijkt echter dat ongeveer 60 gerechtelijke uitspraken zijn gepubliceerd. Zie http://zoeken.rechtspraak.nl, zoekwoord "AWGB".

[46] Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (Fundamental Rights Agency - FRA). EU-onderzoek naar minderheden en migranten (European Union Minorities and Discrimination Survey; EU-MIDIS): EU-MIDIS at a glance, 22 april 2009, blz. 7.

[47] Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (Fundamenal Rights Agency - FRA). EU-onderzoek naar minderheden en migranten (European Union Minorities and Discrimination Survey; EU-MIDIS): Data in Focus Report 2: Muslims, 2009, blz. 10.

een website[48] opgezet zodat mensen die slachtoffer of getuige zijn geweest van enige vorm van discriminatie kunnen worden doorverwezen naar een van de antidiscriminatiebureaus in Nederland - simpelweg door alleen de postcode in te tikken - zodat een klacht kan worden ingediend of informatie over hun rechten kan worden verstuurd. De ECRI heeft vernomen dat dit heeft geresulteerd in 42% meer meldingen in 2009 en nog eens 6% in 2010. In 2011 daalde het aantal weer, waarschijnlijk doordat de campagne in dat jaar niet is herhaald.

41. De ECRI adviseert de autoriteiten ten minste elke twee jaar een bewustwordingscampagne te voeren over het thema discriminatie en over de mogelijkheden tot en de aard van compensatie.

Antidiscriminatieorganen en -beleid

- *De Nationale ombudsman*

42. De Nationale ombudsman behandelt klachten van burgers over de overheid, maar is niet bevoegd klachten over overheidsbeleid of de inhoud van wetten te behandelen. In 2011 steeg het aantal bij de Nationale ombudsman ingediende klachten met 25% tot 14.000. De ECRI heeft vernomen dat dit verband houdt met de economische crisis. Ongeveer 700 van de binnengekomen klachten betroffen racisme of rassendiscriminatie. De Nationale ombudsman kan ook op eigen initiatief een onderzoek starten. De ECRI heeft van de Nationale ombudsman vernomen dat 95% van alle aanbevelingen (bijvoorbeeld een verontschuldiging of compensatie) door de autoriteiten wordt opgevolgd, ook al zijn de uitspraken van de ombudsman niet bindend. De ombudsman kan niet opgevolgde aanbevelingen in belangrijke zaken aan het parlement voorleggen. De afgelopen jaren ging de aandacht van de Nationale ombudsman vooral uit naar selectie bij de politie, politiegeweld, preventieve fouillering, detentie van migranten en rechten van Roma.

- *Lokale antidiscriminatiebureaus en Art. 1*

43. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan in hun streven naar een functionerende koepelorganisatie van lokale antidiscriminatiebureaus, teneinde bescherming te bieden tegen racisme en rassendiscriminatie en klachten hierover te registreren. De commissie adviseerde de Nederlandse autoriteiten om plaatselijke overheden bewuster te maken van hun plicht antidiscriminatiewerk te verrichten en ervoor te zorgen dat in het gehele land daadwerkelijk antidiscriminatiebureaus worden opgezet

44. De ECRI merkt op dat de Nederlandse autoriteiten hun strategie ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie zo veel mogelijk op lokaal niveau vormgeven om dichter bij de slachtoffers te zijn. De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen trad in 2009 in werking. Uitgangspunt is de verplichting voor gemeenten burgers toegang te verlenen tot een antidiscriminatievoorziening (ADV)[49] en een nationaal netwerk van ADV's op te zetten. De autoriteiten zijn hier sinds het derde rapport van de ECRI ook daadwerkelijk in geslaagd en Nederland beschikt inmiddels over een dicht, goed functionerend netwerk van lokale ADV's, die bescherming bieden tegen en klachten registreren over racisme en rassendiscriminatie[50]. Het succes en belang

[48] www.discriminatie.nl.

[49] De wettelijke taken van deze voorzieningen zijn afhandeling en registratie van klachten, informatievoorziening, bewustwordingsactiviteiten, en voorbereiding van beleidsadvies. De antidiscriminatievoorzieningen dienen onafhankelijke bijstand te verlenen.

[50] In 2010 vond een evaluatie plaats van de effecten van het ADV-netwerk. Daaruit bleek dat de meeste gemeenten (97% van gemeenten die samen goed zijn voor 99% van de Nederlandse bevolking) toegang boden tot een antidiscriminatievoorziening.

van deze ADV's blijkt uit het grote aantal klachten dat zij voorlegden aan de CGB (het huidige College voor de Rechten van de Mens). Het succes blijkt verder uit de cijfers van de autoriteiten: de ADV's van 418 gemeenten ontvingen in 2011 in totaal 6.794 klachten van inwoners en niet-inwoners[51]. Zoals elders in dit rapport staat, werken de ADV's op regionaal niveau nauw samen met de politie en de officieren van justitie.

45. De ECRI merkt op dat ongeveer 6,2 miljoen euro voor gemeenten en hun ADV's is geoormerkt. De ECRI heeft van vertegenwoordigers van de antidiscriminatiebureaus vernomen dat dit ontoereikend is voor een efficiënte behandeling van ruim 6.000 gevallen van discriminatie (naast andere taken)[52]. Gezien de hierboven genoemde overwegingen zou een verhoging van hun budget op zijn plaats zijn.

46. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten er zorg voor te dragen dat de subsidieregelingen voor Art. 1 zouden aansluiten bij het verruimde mandaat van dit kenniscentrum. Dat mandaat omvat discriminatie op alle gronden van de Nederlandse wetgeving gelijke behandeling.

47. Art. 1 is het nationale kenniscentrum en vormt de ruggengraat van de antidiscriminatiebureaus. De belangrijkste taken zijn het monitoren van discriminatie in Nederland, het beïnvloeden van beleid en regelgeving, het stimuleren van maatschappelijke cohesie, het in stand houden van een landelijk dekkend netwerk ter bestrijding van discriminatie en het leveren van professionele deskundigheid aan ADV's. Deze taken worden aangeboden in de vorm van juridische consultatie, beleidsondersteuning, informatievoorziening, cursussen en trainingen, en educatieve projecten. Art. 1 beschikt hiervoor over een documentatiecentrum dat onder andere uitvoerige jurisprudentie over antidiscriminatiezaken bevat en dat eveneens advies geeft, onderzoek verricht en lobbyt. De ECRI betreurt het ten zeerste dat de Nederlandse regering de subsidie aan Art. 1 volledig heeft stopgezet en dat het kenniscentrum nu een particuliere stichting is. In het verleden had Art. 1 een jaarlijks budget van 2,5 miljoen euro en 30 medewerkers, onder wie een aantal juristen op een eigen juridische afdeling, maar op 1 juli 2012 is het aantal medewerkers teruggebracht naar 5 en sindsdien zijn er geen juristen meer in dienst. De ECRI merkt op dat het stopzetten van de subsidie voor Art. 1 een bedreiging vormt voor het de afgelopen vijf jaar geboekte succes in de strijd tegen rassendiscriminatie en de dienstverlening aan ADV's. De ECRI heeft vernomen dat de regering heeft voorgesteld dat ADV's voor de deskundigheid die voorheen door Art. 1 werd geboden, voortaan samenwerken met universiteiten of andere antidiscriminatiedeskundigen. De ECRI acht de deskundigheid van die partijen niet vergelijkbaar met die van Art. 1 en beschouwt dit als een verlies van belangrijke kennis die Art. 1 in de loop der jaren zorgvuldig heeft opgebouwd. Gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor hulp aan slachtoffers van discriminatie en het afdwingen van hun rechten is gedelegeerd aan de gemeenten is het cruciaal dat hun ADV's ook toegang hebben tot een eigen kenniscentrum.

48. De ECRI raadt de Nederlandse autoriteiten met klem aan de subsidie aan Art. 1 te hervatten. Tevens adviseert de commissie de autoriteiten om de subsidie aan lokale antidiscriminatiebureaus te verhogen.

[51] De meeste klachten worden in sterk geürbaniseerde gebieden geregistreerd. Veruit de meeste klachten betroffen discriminatie op grond van ras (44% oftewel 2.727 klachten). 318 klachten (5,1%) hielden verband met religie, 240 met nationaliteit (3,9%) en 111 met antisemitisme (1,8%). 1.725 klachten van inwoners hadden betrekking op de arbeidsmarkt, 634 op de buurt, 593 op een openbare ruimte en 538 op een openbare dienstverlening.

[52] RADAR, met 73 gemeenten de grootste lokale antidiscriminatievoorziening van Nederland, heeft bijvoorbeeld een jaarlijks budget van in totaal slechts 2,5 miljoen euro.

- *College voor de rechten van de mens (CRM)*

49. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten alle nodige politieke steun te bieden aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en tevens een bijdrage te leveren aan het gezag en de tenuitvoerlegging van haar oordelen.

50. De taken van de CGB met betrekking tot gelijke behandeling zijn overgenomen door het nieuw gevormde College voor de rechten van de mens (CRM)[53]. Artikel 9 van de Wet College voor de rechten van de mens bepaalt dat een aparte afdeling binnen het college verantwoordelijk is voor de taken die voorheen door de CGB werden uitgevoerd. De CGB was een onafhankelijk, semigerechtelijk orgaan dat klachten inzake schendingen van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) behandelde en aanbevelingen deed met het oog op implementatie van normen voor gelijke behandeling. De CGB beschikte ook over een reeks instrumenten (o.a. bemiddeling en bevoegdheid tot inschakeling onafhankelijke bemiddelaars) waarmee geschillen konden worden opgelost. De CGB handelde naar aanleiding van een klacht of ex officio.

51. In navolging van Algemene Beleidsaanbeveling (97) 14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over het instellen van onafhankelijke nationale instituten voor de rechten van de mens juicht de ECRI de start van het CRM op 2 oktober 2012 toe. De taken van het College bestaan uit onderzoek naar, rapportage over en aanbevelingen voor de bescherming van de rechten van de mens, behandeling van klachten die voorheen door de CGB werden behandeld, advisering en voorlichting, en stimulering tot ratificatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en van Europese of internationale aanbevelingen over de rechten van de mens. Het CRM kan op verzoek van de autoriteiten of uit eigen beweging advies geven over wet- en regelgeving[54]. Het is bevoegd ter plaatse onderzoek in te stellen en heeft, met of zonder toestemming, toegang tot elke plaats, met uitzondering van plaatsen die volgens de wet zijn aangewezen als verboden plaats[55]. De ECRI merkt op dat het College volgens artikel 4 van de Wet College voor de rechten van de mens zijn taken onafhankelijk kan vervullen, maar dat het wordt gefinancierd door de Staat. Aangezien het werk van het College zich in toenemende mate zal richten op advies aan de regering acht de ECRI het van belang dat het niet wordt beïnvloed door budgettaire overwegingen. Het ontbreken van financiële onafhankelijkheid is derhalve een mogelijke bron van zorg. Het College heeft de ECRI echter laten weten dat de autoriteiten graag zouden willen voldoen aan de voorwaarden voor een A-status onder de Paris Principles[56] en dat dat alleen mogelijk is als de financiering van het College onafhankelijk is.

52. De ECRI heeft vernomen dat het CRM in totaal 50 medewerkers zal tellen, van wie 30 voormalige medewerkers van de CGB. De ECRI is verheugd over de stijging van het aantal medewerkers van het nieuwe College en benadrukt het belang van het kunnen voortbouwen op de deskundigheid van de voormalige CGB-medewerkers. De ECRI is echter wel bezorgd dat een aantal CGB-medewerkers een andere taak krijgt dan het behandelen van klachten, waardoor

[53] De CGB is in feite opgegaan in het CRM.

[54] Artikel 5 van de Wet College voor de rechten van de mens.

[55] Artikel 7 van de Wet College voor de rechten van de mens.

[56] Het Internationaal Coördinerend Comité van Mensenrechteninstituten (ICC) bepaalt, met ondersteuning van het kantoor van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, of een mensenrechteninstituut al dan niet aan alle Paris Principles voldoet en voor welke accreditatiestatus het in aanmerking komt. Een mensenrechteninstituut kan, afhankelijk van de mate waarin het voldoet aan de Paris Principles, een A-, B- of C-status krijgen toegekend. Alleen volwaardige leden (A-status) hebben stemrecht in het ICC en het recht om te spreken op internationale fora, zoals de VN-Mensenrechtenraad.

de taak van het CRM, en met name de tenuitvoerlegging van de AWGB, wordt verzwakt.

53. Zoals eerder opgemerkt, heeft de CGB nooit gebruikgemaakt van haar recht incidenten aan de rechter voor te leggen. De ECRI moedigt het CRM aan breed gebruik te maken van de bovengenoemde bevoegdheid ingevolge artikel 13 lid 1 van de Wet College voor de rechten van de mens.

54. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten zorg te dragen voor financiële onafhankelijkheid van het College voor de rechten van de mens. De commissie adviseert tevens dat er binnen het College voldoende medewerkers zijn die zich bezighouden met het behandelen van klachten. Verder adviseert de ECRI dat het College breed gebruikmaakt van de bevoegdheid incidenten aan de rechter voor te leggen ingevolge artikel 13 lid 1 van de Wet College voor de rechten van de mens.

- *Landelijk Overleg Minderheden*

55. Groepen mensen waarover de ECRI zich zorgen maakt (kwetsbare groepen) zijn vertegenwoordigd in het Landelijk Overleg Minderheden (LOM), een landelijke overlegstructuur die in 1997 conform de Wet Overleg Minderhedenbeleid is opgezet. Het LOM is namens etnische minderheden gesprekspartner van de rijksoverheid[57]. Het uitgangspunt was dat het LOM en de regering drie keer per jaar bij elkaar zouden komen, maar de ECRI heeft van vertegenwoordigers in het LOM vernomen dat dit nauwelijks gebeurt. Het gaat hier om burgers van Chinese, Turkse, Zuid-Europese, Caribische, Surinaamse en Marokkaanse afkomst. Roma en Sinti zijn uitgesloten van dit overlegorgaan, omdat ze volgens de autoriteiten moeite hebben met het vinden van een vertegenwoordiger voor hun hele gemeenschap. De ECRI heeft altijd benadrukt dat het belangrijk is dat er met kwetsbare groepen wordt overlegd over voor hen relevante culturele kwesties, beleid en wetgeving. De ECRI maakt zich dan ook zorgen dat er een wetsvoorstel aanhangig is voor het opheffen van het LOM. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat zij dit geïnstitutionaliseerde platform voor etnische minderheden wil afschaffen en flexibelere, door de minderheden zelf geïnitieerde samenwerkingsvormen wil creëren. De ECRI merkt op dat dit besluit moet worden gezien in het licht van de algemene heroverweging van het integratiebeleid door de autoriteiten[58], waarbij niet langer sprake is van speciaal beleid voor kwetsbare groepen. De ECRI heeft van het LOM vernomen dat dit er uiteindelijk op neerkomt dat de lokale autoriteiten nu al hebben gesneden in de subsidies voor organisaties die zich op lokaal niveau voor kwetsbare groepen inzetten. Het LOM onderstreept dat hun platform het enige overgebleven orgaan in Nederland is dat kwetsbare groepen echt kan vertegenwoordigen en spreekbuis kan zijn over kwesties die hen aangaan, ook al zouden het LOM en het overleg met de rijksoverheid wel moeten worden gemoderniseerd.

56. De ECRI adviseert met klem dat de voor de strijd tegen racisme en rassendiscriminatie verantwoordelijke autoriteiten het mandaat van het Landelijk Overleg Minderheden continueren, versterken en moderniseren. Tevens adviseert de ECRI de autoriteiten met het Landelijk Overleg Minderheden te overleggen over culturele kwesties, beleidszaken en wetgeving die van belang zijn voor groepen mensen waarover de ECRI zich zorgen maakt.

---

[57] Er zijn acht representatieve samenwerkingsverbanden toegelaten tot het LOM. Samen vertegenwoordigen zij ruim 1,8 miljoen burgers van Caribische, Chinese, Marokkaanse, Molukse, Surinaamse, Turkse en Zuid-Europese afkomst en vluchtelingen in Nederland.

[58] Zie 'Andere migranten en hun integratie' verderop in dit rapport.

- *Antidiscriminatiebeleid*

57. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan om door te gaan met de ontwikkeling van alomvattende strategieën en beleid met mechanismen voor implementatie, toezicht en evaluatie gericht op de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie.

58. De ECRI merkt op dat de Nederlandse regering geen alomvattend Nationaal Actieplan tegen Racisme heeft. De regering kondigde in haar Integratienota 2007-2011 aan dat een dergelijk plan in de eerste helft van 2008 zou worden gepresenteerd. Dat is echter nooit gebeurd. In 2009 verklaarde de regering dat de algemene brief over integratie die het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu aan het parlement had gestuurd een hoofdstuk over racisme bevatte waarin de strategie van de regering dienaangaande uiteen werd gezet. In het actieplan over antidiscriminatiebeleid in een beleidsbrief van 13 september 2010 werd sterk de nadruk gelegd op discriminatie op grond van seksuele geaardheid en antisemitisme. Het belang van de bestrijding van discriminatie op grond van ras, taal, nationaliteit, nationale of etnische afkomst en godsdienst bleef echter onderbelicht. De ECRI heeft van de Nederlandse regering vernomen dat het ontbreken van een nationaal actieplan te wijten is aan de gedecentraliseerde aanpak voor de bestrijding van discriminatie: organen als de lokale antidiscriminatiebureaus en het CRM kunnen alle gronden van discriminatie behandelen en zijn voor iedereen toegankelijk. De ECRI is van mening dat het opzetten van een netwerk van lokale antidiscriminatiebureaus weliswaar positief is, maar dat het de centrale overheid niet ontslaat van de noodzaak een nationale strategie te ontwikkelen die nationale, gemeenschappelijke doelen en normen definieert en die voorziet in een toezichtsmechanisme voor de verificatie van de gerealiseerde doelen. Lokale organen kunnen bijvoorbeeld niet effectief de strijd aangaan tegen haattaal of tegen de PVV en ze kunnen geen eind maken aan discriminerende praktijken op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de ECRI van mening dat het delegeren van de bescherming tegen rassendiscriminatie naar lokale organen niet te rijmen is met het tegelijkertijd beëindigen van de subsidie aan het kenniscentrum Art. 1. Bovendien is de ECRI bezorgd dat het stopzetten van de subsidie aan Art. 1 een negatief effect heeft op de samenwerking tussen de verschillende antidiscriminatieorganen[59]. De ECRI is van mening dat dit probleem kan worden aangepakt met een Nationaal Actieplan tegen Racisme.

59. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de autoriteiten om een nationale strategie en nationaal beleid tegen racisme en rassendiscriminatie te ontwikkelen voor allerlei onderdelen van de maatschappij (arbeidsmarkt, onderwijs, toegang tot dienstverlening en openbare ruimtes), met gemeenschappelijke landelijke doelen en met mechanismen voor implementatie, toezicht en evaluatie.

II. Discriminatie op diverse terreinen

Onderwijs

60. In navolging van haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op scholen en via het onderwijs adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten de feitelijke segregatie op scholen te blijven aanpakken. De ECRI adviseerde met name dat maatregelen voor verbetering van de kwaliteit van scholen met veel leerlingen uit etnische minderheden die de

[59] Zie paragraaf 47 van dit rapport.

ECRI zorgen baren[60], zouden worden gecombineerd met initiatieven die ouders zouden moeten prikkelen hun kinderen naar scholen in hun eigen wijk te sturen.

61. De autoriteiten hebben weliswaar een aantal maatregelen getroffen in de strijd tegen segregatie in het onderwijs, maar de in de vorige rapporten van de ECRI beschreven situatie hieromtrent blijft de commissie zorgen baren. Op sommige scholen is nog steeds sprake van een hoge concentratie leerlingen uit kwetsbare groepen en dat kan niet alleen worden toegeschreven aan sociaaleconomische oorzaken[61]. Het is in feite alom bekend dat veel autochtone Nederlanders in wijken met een grote populatie kwetsbare groepen (gemengde wijken) hun kinderen naar scholen in andere wijken sturen ('witte vlucht')[62]. Segregatie komt echter ook voor in etnisch homogene buurten. Die heeft dan te maken met sociaaleconomische factoren en meer specifiek met het probleem van segregatie op de woningmarkt. De ECRI merkt op dat het fenomeen segregatie in het onderwijs deels verband houdt met het in Nederland zwaarwegende recht van ouders om zelf te kiezen naar welke school hun kind gaat.

62. Sinds het derde ECRI-rapport, tussen 2007 en 2010, hebben de autoriteiten gemeenten aangespoord tot het opzetten van projecten om segregatie in gemengde wijken te verminderen, zodat de scholen een afspiegeling vormen van de populatie van die wijken. Twaalf gemeenten zijn gestart met een pilotproject en hebben extra financiering hiervoor ontvangen. Vanwege de vrijheid van onderwijs is volledige medewerking vereist van ouders, lokale autoriteiten en schoolbesturen. Er waren drie soorten initiatieven. Het eerste was een initiatief van twee gemeenten met een centraal aanmeldsysteem voor het basisonderwijs waarin ouders hun voorkeursvolgorde konden aangeven. Voor het bepalen op welke school de leerling zou worden toegelaten, gold een aantal voorrangscriteria (in aflopende volgorde van prioriteit): 1. kinderen met broertjes of zusjes op dezelfde school; 2. kinderen die het dichtst bij de school woonden; 3. kinderen van wie de inschrijving zou leiden tot de doelstelling van 30% kansarme en 70% kansrijke leerlingen per school. De tweede regel had tot doel hoogopgeleide ouders in gemengde wijken te ontmoedigen een school in een andere wijk te kiezen. Met die regel zou de kans op plaatsing van hun kind op zo'n school worden verlaagd[63]. Het tweede initiatief bestond uit voorlichting aan ouders op de verschillende scholen in hun wijk. Zo werden de data en tijden van de voorlichtingsbijeenkomsten gecoördineerd en konden ouders groepsgewijs de verschillende scholen bezoeken. Op die manier zouden ouders in hun keuze scholen meewegen die ze anders uit de weg waren gegaan. Een derde initiatief ter bestrijding van segregatie op school bestond uit 'ouderinitiatieven'[64]: een groep hoogopgeleide ouders kiest ervoor om hun kinderen samen in te schrijven op een goedpresterende school in de buurt met vooral kansarme leerlingen. Op die manier zijn de ouders ervan verzekerd dat hun kind niet het enige is met een andere achtergrond.

---

[60] Dit zijn personen die kunnen worden gediscrimineerd op grond van bijvoorbeeld ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afkomst.

[61] In het Nederlandse publieke debat over sociaaletnische segregatie op scholen wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen 'zwarte' en 'witte' scholen. 'Zwarte' scholen zijn scholen met leerlingen van allochtone afkomst (bijv. Turken en Marokkanen); 'witte' scholen zijn scholen met leerlingen van autochtone afkomst (zie International Perspective on Countering School Segregation, Josep Bakker, Eddie Denessen, Dorothee Peters en Guido Walraven, 2011, Kenniscentrum Gemengde Scholen).

[62] Van de vier grootste steden in Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) had Den Haag de grootste segregatie.

[63] Ouders hebben het recht een klacht hiertegen in te dienen. Dat gebeurt echter zelden en geen enkele klacht is aan de rechter voorgelegd.

[64] In 2010 waren er 38 van dergelijke projecten.

63. Uit het onderzoek International Perspectives on Countering School Segregation van het Kenniscentrum Gemengde Scholen[65] blijkt aan de ene kant dat de tot nu geïnitieerde maatregelen en projecten gericht op vermindering veelbelovend zijn[66]. Aan de andere kant heeft de ECRI van de autoriteiten vernomen dat het effect heel beperkt is. Daarom zijn ze niet langer gericht op vermindering van segregatie in het onderwijs, maar op de verbetering van de kwaliteit van scholen in achterstandswijken[67]. Gemeenten ontvangen hiervoor 260 miljoen euro overheidssubsidie per jaar. Dit budget dient te worden besteed aan voorschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen. Het mag ook worden besteed aan het organiseren van andere activiteiten gericht op verbetering van de taalvaardigheid van kinderen. Zomerscholen bieden tijdens de zomervakantie ook programma's ter verbetering van de taalvaardigheid Nederlands van leerlingen. Volgens de autoriteiten wordt de komende jaren nog eens 100 miljoen euro voor voorschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen uitgetrokken. Daarnaast is ongeveer 400 miljoen euro per jaar beschikbaar voor kinderen van laaggeschoolde ouders. Scholen gebruiken deze middelen voor de bezoldiging van extra onderwijzend personeel en verkleining van de klassen, zodat er meer aandacht kan worden gegeven aan kansarme kinderen. Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen extra middelen voor personeel indien in de loop van twee of meer jaar een bepaald percentage leerlingen afkomstig is uit buurten met meerdere aan armoede gerelateerde problemen. Scholen kunnen deze middelen inzetten voor verlaging van de schooluitval en voor intensievere begeleiding van individuele leerlingen met als doel verbetering van hun leerprestaties. De ECRI heeft van de autoriteiten vernomen dat dit heeft geleid tot verbetering van zowel de taalvaardigheid van leerlingen van kwetsbare groepen als de wiskundescores van leerlingen van Marokkaanse en Turkse afkomst. De ECRI verwelkomt de initiatieven van de autoriteiten gericht op verbetering van de kwaliteit van scholen met een significante populatie allochtone leerlingen. De commissie benadrukt echter wel dat dergelijke maatregelen hand in hand zouden moeten gaan met initiatieven ter bestrijding van de feitelijke segregatie op Nederlandse scholen om zo vooroordelen tegen te gaan, de acceptatie van personen van verschillende etnische afkomst te vergroten en uiteindelijk tot een grotere integratie te komen. De ECRI is derhalve hoopvol gestemd dat de rijksoverheid de hierboven genoemde desegregerende maatregelen hervat, bevordert en financieel ondersteunt.

64. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om maatregelen voor het opheffen van segregatie in het onderwijs te hervatten, te bevorderen en financieel te ondersteunen. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten tevens onderzoek te doen naar en toezicht te houden op de desegregerende maatregelen die tot nu toe zijn getroffen om zo, indien nodig, de desbetreffende initiatieven te verbeteren.

65. De ECRI heeft van het CRM (de opvolger van de CGB) ook vernomen dat sinds het derde ECRI-rapport 17.000 studenten van De Haagse Hogeschool een klacht hebben ingediend op grond van rassendiscriminatie. De CGB heeft die klachten voorheen gegrond verklaard en heeft toen in samenwerking met de hogeschool onderzocht of en in hoeverre er sprake was van rassendiscriminatie op de

[65] Het Kenniscentrum Gemengde Scholen wordt financieel ondersteund door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het is een netwerkorganisatie met als doel het creëren en onderhouden van een database met uitgebreide informatie over segregatie in het onderwijs. Het Kenniscentrum wil deelnemers ook aansporen en mogelijkheden bieden om segregatie in het onderwijs tegen te gaan en integratie te bevorderen.

[66] Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat het niet mogelijk is om uit het huidige evaluatieonderzoek ferme conclusies over de doeltreffendheid van de maatregelen te trekken.

[67] Op grond van de onderwijswetgeving moeten gemeenten en schoolbesturen minstens een keer per jaar bij elkaar komen voor overleg over een gelijke verdeling van kansarme leerlingen over scholen.

hogeschool. Uit dat onderzoek bleek dat er inderdaad sprake was van rassendiscriminatie tegen studenten en medewerkers, met onder andere onderwaardering van academische/professionele kwalificaties, grappen en opmerkingen over afkomst, religie of huidskleur, minder gelijke kansen, en het uitblijven van reacties op interne klachten over discriminatie. De CGB heeft hierover vervolgens aanbevelingen gedaan aan het adres van de hogeschool en de ECRI heeft vernomen dat die zijn opgevolgd.

Werkgelegenheid

66. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten met klem om zich in te zetten voor verbetering van de positie van kwetsbare groepen (groepen mensen die de ECRI zorgen baren) op de arbeidsmarkt. De commissie moedigde de autoriteiten aan zich te blijven inspannen voor de bestrijding van discriminatie en adviseerde hun op grotere schaal positieve maatregelen specifiek gericht op werkgelegenheid onder kwetsbare groepen in te zetten en zich op de meest kansarme mensen, in het bijzonder Marokkanen, Turken en Antillianen, te richten.

67. De ECRI merkt op dat de analyse van het arbeidsmarktbeleid van de overheid zoals beschreven in haar derde rapport over Nederland helaas nog steeds geldt. Sterker nog, de autoriteiten hebben bevestigd dat elk specifiek beleid ter verbetering van de positie van bepaalde kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt is stopgezet en dat zij de voorkeur geven aan algemeen arbeidsmarktbeleid gericht op personen die behoefte hebben aan ondersteuning, ongeacht hun etniciteit. Verder bevestigden de autoriteiten dat zij geen opdracht hebben gegeven voor een alomvattend onderzoek om de resultaten van eerder beleid te evalueren. De ECRI merkt tevens op dat het expertisecentrum Div, dat in 2004 werd opgezet ter bevordering van diversiteitsmanagement bij werkgevers, eind 2010 is opgeheven. Div gaf werkgevers en werkgeversorganisaties advies over het ontwikkelen en implementeren van beleidsplannen voor het realiseren van culturele diversiteit. Het gaf ook advies aan landelijke en lokale overheidsorganisaties die streven naar meer culturele diversiteit in het personeelsbestand[68]. Uit gegevens van de autoriteiten blijkt dat de meeste klachten bij lokale antidiscriminatiebureaus gaan over discriminatie op de arbeidsmarkt. De meest voorkomende klacht is discriminatie op grond van ras[69].

68. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten hun specifieke beleid gericht op verbetering van de positie van bepaalde kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, te hervatten.

69. Desalniettemin zijn er sinds het derde ECRI-rapport enkele speciaal op vluchtelingen gerichte projecten van start gegaan. Een daarvan is het Banenoffensief voor vluchtelingen tussen 2006 en 2009, dat tot doel had in drie en een half jaar tijd 2.600 banen voor vluchtelingen te vinden. Volgens de autoriteiten werden in die periode 2.327 vluchtelingen aan een baan geholpen; een verlenging van het project in 2011 leverde nog eens 500 banen voor vluchtelingen op. De ECRI heeft echter wel vernomen dat de economische crisis waarschijnlijk een effect zal hebben op de sowieso altijd al hoge werkloosheid onder vluchtelingen[70] [71].

---

[68] De ECRI heeft van de autoriteiten vernomen dat een aantal van hun bevoegdheden is overgenomen door de Nederlandse Stichting voor Psychotechniek (NSvP).

[69] De autoriteiten hebben de Sociaal-Economische Raad om advies gevraagd over de bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt. Dit advies wordt eind 2013 verwacht.

[70] De Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF is om die reden gestart met Duurzaam & Divers, een project om getalenteerde vluchtelingen op de arbeidsmarkt te houden.

70. De ECRI is van mening dat de resultaten van de twee hieronder genoemde onderzoeken schreeuwen om een resolute reactie van de autoriteiten op discriminatie op de arbeidsmarkt en om gerichte actie voor kwetsbare groepen[72]. In de Discriminatiemonitor 2010 van het Sociaal en Cultureel Planbureau, een onderzoek verricht op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken, ging de aandacht vooral uit naar de situatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt. Het onderzoek bestond onder andere uit interviews met 106 personeelsselecteurs om inzicht te krijgen in de selectiepraktijken en de conclusie was dat ze discriminerend waren. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat kandidaten van niet-westerse afkomst werden afgewezen vanwege ontoereikende taalvaardigheid, de manier waarop ze zich presenteerden tijdens het sollicitatiegesprek, overduidelijke religieuze kenmerken (zoals een baard, of het dragen van een hoofddoek) en eerdere negatieve ervaringen met medewerkers van niet-westerse afkomst. De cijfers van de Discriminatiemonitor tonen heel duidelijk aan dat met name personen van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst de minst gewenste kandidaten zijn. De Discriminatiemonitor bevatte ook een test waarbij twee fictieve kandidaten met dezelfde kwalificaties en ervaring op eenzelfde baan solliciteerden. De resultaten laten zien dat 16% minder sollicitanten van niet-westerse afkomst voor een gesprek werd uitgenodigd dan hun allochtone Nederlandse collega's. Tevens blijken niet-westerse mannen meer te maken te hebben met discriminatie dan niet-westerse vrouwen. Discriminatie vindt volgens het onderzoek vooral plaats bij lagere en middelbare functies (waarbij allochtone Nederlanders respectievelijk 20% en 19% minder kans hebben om voor een gesprek te worden uitgenodigd)[73], met name in de horeca en detailhandel. De ECRI is ook op de hoogte gesteld van een tweede onderzoek[74] naar discriminatie bij uitzendbureaus (2011). Daaruit blijkt dat 76% van de 187 onderzochte uitzendbureaus bereid was op basis van etniciteit discriminerende eisen aan sollicitanten te stellen als de (fictieve) werkgever daarvoor specifieke voorkeuren aan het uitzendbureau had gesteld. De ECRI heeft van de autoriteiten vernomen dat de staatssecretaris naar aanleiding van deze rapporten gesprekken heeft gevoerd met het Landelijk Overleg Minderheden[75] en met vertegenwoordigers van de uitzendbranche en heeft gevraagd maatregelen te treffen om discriminatie bij uitzendbureaus te voorkomen en te bestrijden. Tegelijkertijd hebben diverse bronnen benadrukt dat de autoriteiten onvoldoende in het werk hebben gesteld om ervoor te zorgen dat uitzendbureaus ook daadwerkelijk maatregelen treffen.

71. De ECRI verwelkomt het feit dat de autoriteiten opdracht hebben gegeven voor onderzoek naar de werkgelegenheidssituatie van groepen die de commissie zorgen baren (kwetsbare groepen). Tegelijkertijd is de ECRI er stellig van overtuigd dat de ernst van de resultaten van bovengenoemde rapporten rechtvaardigt dat antidiscriminatiemaatregelen op het gebied van

---

[71] Uit het schaduwrapport over racisme in Nederland (2008) van het ENAR (European Network Against Racism) blijkt dat bepaalde groepen wat betreft werkgelegenheid onevenredig zwaar zijn getroffen door de economische crisis. Zo verloor 14% van de allochtone bevolking van Nederland (in het buitenland geboren of met ten minste één ouder die in het buitenland is geboren; inwoners die sinds hun geboorte Nederlands staatsburger zijn, tellen niet mee) hun baan ten opzichte van 7% van de autochtone bevolking (zie ook het onderdeel over het monitoren van racisme en rassendiscriminatie voor een definitie van 'allochtone' en 'autochtone').

[72] Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in 2010 342.000 personen van Surinaamse afkomst, 349.000 van Marokkaanse afkomst, 383.000 van Turkse afkomst en 138.000 van Antilliaanse afkomst in Nederland woonachtig waren. Deze vier etnische groepen samen vormen ongeveer 8% van de totale Nederlandse bevolking.

[73] Hogeropgeleide sollicitanten van niet-westerse afkomst hadden 6,5% minder kans op een gesprek.

[74] Dit is een onderzoek van twee studenten sociologie van de Vrije Universiteit voor het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het onderzoek werd verricht op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[75] Zie 'Antidiscriminatieorganen en -beleid' hierboven.

werkgelegenheid niet moeten worden overgelaten aan de goede wil van uitzendbureaus, maar door de autoriteiten moeten worden opgelegd en ten uitvoer moeten worden gebracht in de context van een alomvattend antidiscriminatiebeleid.

72. Op 11 oktober 2010 kwam een breed in de media uitgemeten incident voor de rechter waarbij drie managers van verschillende supermarkten en een personeelsfunctionaris werden veroordeeld voor een voorwaardelijke geldboete vanwege rassendiscriminatie. De winkelmanagers hadden een e-mail naar de personeelsfunctionaris gestuurd met het verzoek geen Marokkaanse sollicitanten meer aan te nemen.

73. De ECRI is in het bijzonder gewezen op zowel de werk- en leefomstandigheden als de behandeling van niet permanent in Nederland woonachtige uitzendkrachten. De ECRI maakt zich vooral zorgen over de situatie van Poolse uitzendkrachten die werkzaam zijn in de landbouw, de bouw, de industrie en de vlees- en visverwerkende industrie.

74. Op het moment dat de ECRI haar bezoek aan Nederland bracht, werd deze vorm van werkgelegenheid geregeld in de CAO voor Uitzendkrachten 2009-2014. Hierin is een speciaal hoofdstuk opgenomen voor uitzendkrachten die niet permanent in Nederland wonen. Zoals hieronder nader wordt beschreven, staan in dit hoofdstuk specifieke bepalingen over inhoudingen op het uit te betalen loon, zoals kosten voor huisvesting, vervoer en zorgverzekering, die de werkgever kan verrekenen maar die de uitzendkracht niet verplicht is te accepteren. De inhoudingen kunnen echter ook verrekeningen zijn van boetes voor specifieke 'overtredingen' van een of meerdere voorschriften uit de arbeidsovereenkomst (ook de hoogte van de boete voor de specifieke overtredingen dient te zijn gespecificeerd). De ECRI merkt op dat in de cao niets wordt gezegd over boetes voor uitzendkrachten die permanent in Nederland wonen. De ECRI ziet geen objectieve of redelijke rechtvaardiging voor dit onderscheid en beschouwt het als indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. De ECRI is zich ervan bewust dat in november 2012 een nieuwe cao voor uitzendkrachten in werking is getreden. Een aantal van bovengenoemde kwesties blijft weliswaar actueel en verontrust de ECRI nog steeds, maar de commissie is verheugd dat diverse nieuwe bepalingen zijn opgenomen, waaronder een aantal met een positief effect op de situatie van uitzendkrachten die niet permanent in Nederland wonen (zoals bescherming met betrekking tot huisvesting en informatie over mogelijke inhoudingen op het loon in de landstaal van de uitzendkracht).

75. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten ervoor te waken dat personen die niet permanent in Nederland wonen, minder gunstig worden behandeld in de CAO voor Uitzendkrachten.

76. De ECRI heeft vernomen dat een van de manieren waarop niet permanent in Nederland woonachtige uitzendkrachten worden geworven, is via vestigingen van uitzendbureaus in andere landen, zoals in Polen. Uit de informatie die de ECRI tijdens haar bezoek heeft ontvangen, blijkt dat potentiële uitzendkrachten een 'all-inpakket' krijgen aangeboden met een baan, vervoer van het land van herkomst naar Nederland en van de werkplaats naar de woonruimte, huisvesting en een zorgverzekering. Werknemers betalen hier zelf voor en de bedragen worden ingehouden op hun loon. Dit soort regelingen maakt werknemers bijzonder kwetsbaar en afhankelijk van de werkgever. De ECRI kreeg een specifiek voorbeeld van zo'n kwetsbare positie in een champignonkwekerij. In dit geval was een Poolse medewerker volgens de arbeidsovereenkomst verplicht vervoerskosten aan de werkgever te betalen, waardoor de medewerker al een schuld bij de werkgever had voordat hij/zij in Nederland was aangekomen. Er

werd ook geld ingehouden voor trainingsdoeleinden. Bovendien zou de medewerker volgens het arbeidscontract het minimumloon betaald moeten krijgen, maar door aanvullende voorwaarden, zoals de eis dat er in korte tijd grote hoeveelheden champignons moesten worden geplukt, was er sprake van heel veel onbetaald overwerk[76]. Uitzendkrachten in champignonkwekerijen zijn verplicht lunches van de werkgever af te nemen. Hiervoor wordt een bedrag ingehouden op hun loon, ook als ze ervoor kiezen de lunch niet te nuttigen. Medewerkers in deze sector hebben bevestigd dat ze vaak boetes krijgen voor dingen die niet duidelijk waren op het moment dat ze het contract ondertekenden. Er wordt ook gemeld dat werkgevers soms het paspoort van hun medewerkers innemen. Verder heeft de ECRI vernomen dat veel medewerkers in overvolle appartementen of kamers worden ondergebracht en dat ze moeten betalen voor een bed in plaats van een kamer of appartement. Dit is in strijd met de huisvestingsregels en de cao[77]. Medewerkers hebben de ECRI ook laten weten dat werkgevers onaangekondigde huisbezoeken afleggen als ze zelf afwezig zijn. Als ze klagen over hun werk- of woonomstandigheden of als ze alternatieve huisvesting proberen te vinden, wordt hun contract beëindigd en raken ze hun onderdak kwijt.

77. Maatschappelijke organisaties hebben de ECRI ook laten weten dat uitzendbureaus geen vergunningen hoeven aan te vragen en dat de branche volledig is geliberaliseerd. Volgens diezelfde bronnen voert de Arbeidsinspectie niet systematisch en geregeld inspecties bij die uitzendbureaus uit. Uit de informatie die de ECRI heeft ontvangen, blijkt dat inmiddels wel wordt nagedacht over een oplossing voor deze kwestie.

78. De ECRI is zich ervan bewust dat iedereen in Nederland een klacht over discriminatie bij het CRM, een lokaal antidiscriminatiebureau of de rechtbank kan indienen. Het huidige wervingssysteem van niet permanent in Nederland woonachtige uitzendkrachten plaatst deze personen echter in een kwetsbare positie waardoor het indienen van een klacht bemoeilijkt wordt. De ECRI dringt er daarom met klem bij de autoriteiten op aan dat de uitbuiting en kwetsbaarheid van deze mensen bij de bron wordt aangepakt door middel van een mogelijk vergunningenstelsel voor uitzendbureaus en regelmatige inspecties van de bureaus en op de werkvloer.

79. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem de uitbuiting van niet permanent in Nederland woonachtige uitzendkrachten aan te pakken door middel van een mogelijk vergunningenstelsel voor uitzendbureaus, regelmatige inspecties van deze bureaus en waarborging van de wettelijke rechten op het gebied van bescherming en arbeidsomstandigheden van deze medewerkers.

80. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten toe te zien op naleving van de wetgeving tegen rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt, met name op de doeltreffendheid van de wetgeving tegen intimidatie wegens ras op de werkvloer, en waar nodig corrigerend op te treden.

81. Werkgevers zijn volgens de Arbeidsomstandighedenwet verplicht de risico's van discriminatie op de werkvloer in kaart te brengen en, indien nodig, preventiemaatregelen te ontwikkelen. De inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid houdt toezicht op deze maatregelen en kan in geval van overtreding een boete opleggen. De ECRI heeft vernomen dat dergelijke preventieplannen vooral in de publieke sector zijn geïntroduceerd, maar niet in de private sector. De ECRI heeft echter begrepen dat leden van kwetsbare

[76] Er werden voorbeelden gegeven van medewerkers die 7 dagen per week 12 tot 14 uur per dag moesten werken om tot de vereiste hoeveelheid te komen.

[77] Zie het onderdeel 'Huisvesting' hieronder.

groepen als gevolg van de economische crisis eerder hun baan verliezen dan autochtone medewerkers.

82. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten ervoor te zorgen dat werkgevers hun verplichting nakomen om risico's van discriminatie op de werkvloer in kaart te brengen en preventiemaatregelen te nemen, zowel in de publieke als de private sector.

Huisvesting

83. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan door te gaan met de bestrijding van buitenproportionele concentraties van etnische minderheden in achterstandswijken. De ECRI onderkent weliswaar de uitdagingen die hiermee gepaard gaan, maar adviseert de Nederlandse autoriteiten toch met klem toezicht te houden op de effecten van de desbetreffende maatregelen en ervoor te zorgen dat ze volledig aansluiten op het verbod op directe of indirecte discriminatie op gronden die binnen het mandaat van de ECRI vallen. De ECRI adviseerde ook om beleid dat in strijd is met dit verbod, te beëindigen. Verder adviseerde de ECRI om verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden in achterstandsgebieden speerpunt te maken in de strijd tegen de facto segregatie.

84. Uit het door de overheid bekostigde Jaarrapport integratie 2009 (Thuis in Nederland, Trends in de integratie van niet-westerse migranten[78]) blijkt dat de segregatie in de woningmarkt in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) groot blijft. Verder is de afgelopen tien jaar bijna een op de drie autochtone inwoners vertrokken uit wijken die nu grotendeels door migranten worden bewoond. Dit heeft geleid tot segregatie in het onderwijs (zie het onderdeel 'Onderwijs' hierboven).

85. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa (de Commissaris) merkte in zijn rapport over zijn bezoek aan Nederland in 2008 op dat er diverse maatregelen waren getroffen ter bestrijding van segregatie in de woningmarkt, zoals extra financiële ondersteuning, stimulering van gemengde woonwijken, verbetering van woonomstandigheden, en stimulering van werkgelegenheid en onderwijs. In haar rapport aan het Comité voor Uitbanning van Rassendiscriminatie (CERD) van de VN verklaarde de Nederlandse regering in 2008 dat ze pogingen had ondernomen om in verschillende soorten woningen te voorzien in wijken met hoge concentraties allochtonen, inclusief woningen voor mensen met een hoog inkomen. Het doel was om te komen tot meer afwisseling in het woningaanbod om zo in te spelen op de behoeften van verschillende bevolkingsgroepen (waarbij werd verwezen naar etnische afkomst en sociaaleconomische omstandigheden). Na 2008 lijkt de houding van de autoriteiten ten aanzien van gemengde woonwijken echter te zijn veranderd, omdat bleek dat verbeteringen op het ene terrein konden leiden tot verslechtering van de situatie op andere terreinen, en tot spanningen. De ECRI onderkent de problemen van de autoriteiten en juicht de initiatieven toe. De commissie moedigt de autoriteiten aan hun aanpak van segregatie in de woningmarkt voort te zetten met innovatieve maatregelen zoals hierboven genoemd en op te nemen in een alomvattende integratiestrategie.

86. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten hun aanpak van ruimtelijke segregatie in achterstandswijken te hervatten in het kader van een alomvattende integratiestrategie.

[78] Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2010, blz. 188.

87. De Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek[79] die beschreven is in het derde rapport van de ECRI is nog steeds van kracht en is vooralsnog alleen toegepast in Rotterdam. Rotterdam heeft vijf stadswijken aangewezen waarin mensen alleen in aanmerking komen voor een sociale huurwoning met een huur van minder dan 650 euro als zij minimaal zes jaar ononderbroken in de stad hebben gewoond. Mensen die niet aan deze voorwaarde voldoen, moeten aantonen dat ze een inkomen hebben: een arbeidsovereenkomst, een pensioen of een studiebeurs.

88. De ECRI merkt op dat verschillende bronnen aan de ene kant hebben benadrukt dat deze maatregelen een negatief effect blijken te hebben op kwetsbare groepen (groepen die de ECRI zorgen baren) uit niet-westerse landen. Verder heeft de ECRI vernomen dat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek vijftien aanvullende maatregelen waren voorgesteld om de achteruitgang van bepaalde buurten aan te pakken in de geest van de wet. De gemeente heeft verder niets meer met die voorstellen gedaan.

89. Aan de andere kant hebben de autoriteiten benadrukt dat de Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek wordt toegepast voor de verbetering van de aangewezen wijken, die werden bewoond door relatief veel werklozen en gekenmerkt door hoge criminaliteit. Uit cijfers van de autoriteiten blijkt dat het percentage mensen dat tussen 2007 en 2011 huisvesting in een van deze wijken is geweigerd, tussen 2% en 9% lag. Verder hebben de autoriteiten de ECRI verzekerd dat personen die huisvesting werd geweigerd, alternatieve woonruimte in de gemeente is aangeboden. De ECRI heeft ook vernomen dat de effecten van en de behoefte aan uitvoering van de Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek elke twee jaar worden geëvalueerd. De meest recente evaluatie liet enkele positieve resultaten zien in de bovengenoemde wijken, zoals een procentuele stijging van het aantal mensen met een baan en een afname van het aantal mensen met een uitkering. De gemeente concludeert echter dat er meer tijd nodig is voor betekenisvolle veranderingen op de lange termijn. De ECRI merkt verder op dat de bestuursrechter eisers in een aantal zaken in het ongelijk heeft gesteld in gevallen waarin een huurcontract voor bovengenoemde appartementen werd geweigerd. Volgens de rechtbank werd weliswaar niet aan de wet voldaan, maar mochten de wetsbepalingen waarop een beroep werd gedaan[80] worden beperkt ter bescherming van de openbare orde en in het algemene belang van de samenleving. De ECRI verwelkomt het feit dat er periodiek toezicht is op toepassing van bovengenoemde wet en moedigt de autoriteiten aan daarbij rekening te houden met het effect daarvan op kwetsbare groepen.

90. De ECRI heeft ook vernomen dat segregatie een effect begint te hebben op Poolse arbeiders in Nederland. In aanvulling op wat eerder in dit rapport is opgemerkt over discriminatie op de arbeidsmarkt het volgende: uitzendbureaus bieden Poolse en Oost-Europese arbeiders vaak huisvesting in een gettoachtige omgeving, buiten woonwijken, met slechte sanitaire voorzieningen. De ECRI heeft ook vernomen dat uitzendbureaus steeds vaker gebruikmaken van oude, leegstaande gebouwen voor de huisvesting van Poolse arbeiders (de zogeheten 'Polenhotels'), wat leidt tot onrust bij de lokale bevolking. Poolse arbeiders

---

[79] De wet geeft gemeenten de bevoegdheid, na goedkeuring door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inkomensgerelateerde voorwaarden te stellen aan bewoners van bepaalde woonwijken om de verloedering van die wijken een halt toe te roepen.

[80] In één geval werd een beroep gedaan op artikel 2 van het vierde Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (vrijheid van vestiging) en artikel 12 en 16 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (respectievelijk vrijheid van vestiging en het verbod op discriminatie).

worden ook in caravans en bungalows op campings en in vakantieparken ondergebracht.

91. De ECRI adviseert de autoriteiten met klem ervoor te zorgen dat de regels voor de huisvesting van Poolse en Oost-Europese uitzendkrachten worden nageleefd en dat hiertoe inspecties worden uitgevoerd.

Toegang tot uitgaansgelegenheden

92. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan te blijven optreden tegen rassendiscriminatie in uitgaansgelegenheden. De commissie adviseerde de autoriteiten ook toezicht te houden op de doeltreffendheid van de hiertoe genomen maatregelen, inclusief het effect van de Panels Deurbeleid.

93. De autoriteiten hebben de ECRI weliswaar laten weten dat het aantal gevallen van rassendiscriminatie in de horeca (hotels, restaurants, bars en discotheken) niet drastisch is gestegen, maar zij én vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en antidiscriminatieorganen hebben wel bevestigd dat het een terugkerend probleem is. De CGB heeft sinds het derde ECRI-rapport diverse klachten ontvangen van verzoekers die beweerden dat hun op grond van ras de toegang tot een bar of discotheek was geweigerd. De CGB[81] heeft over een aantal van deze klachten een oordeel uitgesproken en de verzoeker in het gelijk gesteld[82]. Uit een onderzoek van RADAR, het lokale antidiscriminatiebureau voor Rotterdam en omstreken, blijkt dat een aantal discotheken mensen discrimineert die ogenschijnlijk moslim of Antilliaan zijn. Vertegenwoordigers van organisaties van andere kwetsbare groepen (groepen die de ECRI zorgen baren) hebben de ECRI ook op de hoogte gesteld van discriminatoire praktijken door discotheken jegens hen.

94. De ECRI verwelkomt het feit dat de Panels Deurbeleid zijn behouden en uitgebreid (momenteel vijftien stuks). Zoals beschreven in het derde ECRI-rapport bestaan ze uit vertegenwoordigers van de horeca, de plaatselijke overheid, kwetsbare groepen, de politie, lokale antidiscriminatiebureaus en jongerenorganisaties. De panels functioneren in elke stad anders, maar wat ze gemeen hebben, is dat ze klachten van bezoekers onderzoeken die betrekking hebben op toelatingsbeleid en daar vervolgens actie op kunnen ondernemen: ze gaan in gesprek met de desbetreffende horecagelegenheid om te bepalen of er sprake is van discriminatie; ze geven de horecagelegenheid een waarschuwing; en ze nemen contact op met de gemeente (de burgemeester kan in sommige gevallen besluiten de vergunning van de horecagelegenheid in te trekken). Startende clubs wordt gevraagd of ze willen deelnemen aan het Panel Deurbeleid. Zo ja, dan moeten ze hun toelatingsbeleid voorleggen aan het panel. Als het panel oordeelt dat het in overeenstemming is met de wet wordt een beschrijving van het toelatingsbeleid bij de ingang van de club opgehangen. De ECRI heeft van een lokaal antidiscriminatiebureau vernomen dat clubs die niet aan een Panel Deurbeleid deelnemen, strenger worden beoordeeld als er een klacht over hen aan het panel wordt voorgelegd. Sommige Panels Deurbeleid zijn gestart met een telefonische meldlijn voor het doorgeven van de code van de wijk waarin de club is gevestigd, zodat het desbetreffende panel de klacht in behandeling kan nemen. Daarnaast zijn er de gebruikelijke manieren om incidenten van rassendiscriminatie in de horeca te melden, zoals aangifte bij de politie binnen de wettelijke kaders (in sommige gemeenten krijgen mensen die toegang is geweigerd tot een horecagelegenheid ook een document waarin de

[81] Zie 'Antidiscriminatieorganen en -beleid' in hoofdstuk I ('Bestaan en toepassing wetgeving') voor informatie over de rol en het mandaat van de Commissie Gelijke Behandeling.

[82] Zie bijvoorbeeld oordeel nummer 2012-50, 2011-196, 2010-105 en 2010-54 van de CGB.

redenen voor het besluit uiteen zijn gezet), melding bij de CGB (het huidige CRM), en melding bij een lokaal antidiscriminatieorgaan.

95. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat de Panels Deurbeleid geregeld bij elkaar komen en dat er, met name in Rotterdam, voorlichtingsactiviteiten zijn georganiseerd om het publiek bewust te maken van het bestaan ervan. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hebben echter kritiek op de doeltreffendheid van de Panels Deurbeleid, waarbij gesteld wordt dat particuliere bedrijven niet altijd meewerken vanwege het niet-bindende karakter van de oordelen en de beperkte bevoegdheden van de panels. De ECRI heeft ook vernomen dat GroenLinks in april 2012 een voorstel heeft gedaan om een undercoveronderzoek te verrichten naar het toelatingsbeleid in de horeca en om in het uiterste geval de vergunning in te trekken. In juli 2012 besprak de minister voor Immigratie en Asiel het thema discriminatie in een aantal horecagelegenheden met horecaondernemers (hotels, restaurants, bars en discotheken), met een beveiligingsbedrijf dat actief is in de horeca en met antidiscriminatiebureaus. In zijn verslag aan de Tweede Kamer schreef hij dat de gesprekken tot doel hadden de situatie van discriminatie in de horeca te bespreken en in kaart te brengen en om te zien of de huidige aanpak voor de bestrijding van discriminatie in de horeca werkt.

96. De ECRI is verheugd dat de kwestie op de politieke agenda van de regering staat. Verder steunt de ECRI de manier waarop de autoriteiten alle belanghebbenden bij het besluitvormingsproces betrekken. Het valt de commissie echter op dat dit onvoldoende is gebleken voor een aanzienlijke daling van het aantal gevallen van rassendiscriminatie in de horeca. De ECRI stelt daarom voor dat de Panels Deurbeleid gepaard gaan met betere handhaving van strafrechtelijke bepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie, en van wetgeving voor gelijke behandeling. De ECRI ondersteunt verder het initiatief om van horecabedrijven waarvan uit onderzoek blijkt dat hun toelatingsbeleid discriminatoir is, de vergunning te ontnemen.

97. De CGB heeft sinds het derde ECRI-rapport diverse vragen en klachten van moslimvrouwen met hoofddoek ontvangen over het beleid van sommige sportscholen om geen hoofdbedekking toe te staan. De CGB oordeelde in alle gevallen dat de weigering directe of indirecte discriminatie zonder objectieve rechtvaardiging betrof. De CGB bracht haar oordelen bij wijze van follow-up onder de aandacht van de staatssecretaris van Sport.

98. De ECRI adviseert de autoriteiten niet alleen de Panels Deurbeleid te behouden en te versterken, maar wat betreft de toegang tot horecagelegenheden ook te zorgen voor krachtdadigere handhaving van strafrechtbepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie en van wetgeving voor gelijke behandeling. De ECRI adviseert verder om horecabedrijven waarvan uit onderzoek is gebleken dat hun toelatingsbeleid discriminatoir is, te bestraffen, bijvoorbeeld met intrekking van de horecavergunning.

Toegang tot overige diensten

99. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan door te gaan met hun inspanningen ter bestrijding van rassendiscriminatie in de banksector. De commissie adviseerde de doeltreffendheid van de hiertoe getroffen maatregelen te monitoren.

100. De CGB had ten tijde van het derde ECRI-rapport al onderzoek gedaan naar *redlining*, d.w.z. het weigeren van een hypotheek aan mensen die woonachtig zijn in gebieden waarvan bekend is dat ze voornamelijk worden bewoond door allochtonen, en concludeerde dat die praktijk neerkwam op ongerechtvaardigde indirecte discriminatie. De ECRI is verheugd dat in augustus 2011 een nieuwe

Gedragscode hypothecaire financieringen in werking is getreden waarin discriminatie op grond van onder andere godsdienst, ras en nationaliteit, en weigering van een hypotheek vanwege de ligging van de hypothecair te verbinden woning in een bepaalde wijk of bepaald postcodegebied, uitdrukkelijk zijn verboden. Schendingen van de gedragscode kunnen worden gemeld bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening, dat onder andere is opgezet voor het beoordelen van dit soort klachten en het monitoren van de toepassing van de gedragscode. Desalniettemin heeft de ECRI vernomen dat bepaalde niet-Nederlandse burgers, onder wie enkele Polen, nog steeds geen hypothecaire lening kunnen afsluiten of bankrekening kunnen openen.

101. De ECRI adviseert de autoriteiten hun uiterste best te doen de bevolking nog bewuster te maken van het bestaan van het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening, dat klachten behandelt over discriminerende weigering/afwijzing van een hypothecaire lening of het openen van een bankrekening.

Bijstandsuitkeringen

102. In het gedoogakkoord van de vorige regering, bestaande uit de VVD en het CDA, met de PVV stond het volgende: "Indien gedrag of kleding van iemand feitelijk zijn kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperkt, volgt een weigering, korting of intrekking van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB)." Het wetsvoorstel integratie van juni 2010 bevatte inderdaad maatregelen tegen degenen die hun kansen op een baan verlagen door de manier waarop ze zich kleden. De ECRI heeft vernomen dat het wetvoorstel op het moment dat de delegatie Nederland bezocht, niet door het parlement was aangenomen. Er is echter al wel enige jurisprudentie over dit onderwerp. Zo stelde de sector Bestuursrecht van de Rechtbank Amsterdam de lokale autoriteiten van Amsterdam in het gelijk in hun besluit 200 euro te korten op de bijstandsuitkering van een werkloze die onvoldoende moeite had gedaan om een baan te vinden. Volgens de Wet Werk en Bijstand moet een werkloze met een bijstandsuitkering zijn/haar uiterste best doen voor reïntegratie in de arbeidsmarkt[83]. Indien niet aan die verplichting wordt voldaan, wordt de uitkering door de autoriteiten verlaagd. In dit specifieke geval hadden de autoriteiten de man twee mogelijke banen aangeboden, een in de beveiligingssector en een waarin hij veel contact zou hebben met burgers[84]. In beide gevallen werd de kandidaat afgewezen omdat hij uit religieuze overwegingen weigerde zijn baard af te knippen (in de arbeidsvoorwaarden van de eerste baan mocht de baard niet langer zijn dan 3 tot 5 cm) en omdat hij niet bereid was vrouwen de hand te schudden (een eis voor de tweede baan). De man bracht de zaak voor de sector Bestuursrecht van de Rechtbank Amsterdam en die bepaalde dat de eisen van de werkgevers gerechtvaardigd waren, aangezien de vrijheid van religieuze expressie kan worden beperkt door redelijke eisen ten aanzien van maximale inzet voor het vinden van betaald werk. De ECRI wil zich niet in de uitspraak mengen, maar wil benadrukken dat het opleggen van specifieke eisen aan een baan rechtmatig is en geen discriminatie is als dergelijke eisen vanwege de aard van de uitvoering van het beroep of de context waarin het beroep wordt uitgeoefend, een feitelijke, essentiële beroepseis vormt, op voorwaarde dat het doel rechtmatig is en de eis proportioneel. Het verbaast de ECRI in die zin dat het schudden van handen in het bovengenoemde geval als een feitelijke, essentiële beroepseis wordt beschouwd. Bovendien vindt de ECRI dat de autoriteiten, voordat ze weigeren een werkloosheidsuitkering te betalen, ervoor

[83] Het gaat hierbij om andere het actief zoeken van een baan en de verplichting door de autoriteiten aangeboden werkzaamheden en/of hulp en dienstverlening, zoals (om)scholing of een (gesubsidieerde) baan, te aanvaarden (zie artikel 9 lid 1 van de Wet Werk en Bijstand).

[84] Om precies te zijn, ging het om een gemeentelijke dienst die burgers helpt bij administratieve problemen bij de Dienst Werk en Inkomen.

moeten zorgen dat de werkloze eerst een baan krijgt aangeboden waarvan de feitelijke beroepseisen niet in strijd zijn met zijn of haar religieuze overtuiging.

103. De ECRI adviseert met klem dat het wetsvoorstel waarin wordt bepaald dat een uitkering kan worden geweigerd, gekort of ingetrokken omdat vanwege iemands gedrag of kleding de feitelijke kansen op de arbeidsmarkt worden beperkt, niet door het parlement wordt goedgekeurd en aangenomen. Verder adviseert de ECRI de autoriteiten ervoor te zorgen dat bestuursorganen die dergelijke maatregelen toch doorvoeren, worden gestraft.

III. Klimaat publieke opinie en publiek debat over racisme

104. In 2010 werd een regering gevormd door de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en het ChristenDemocratich Appèl (CDA) met gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid (PVV), een partij die bekendstaat als anti-moslim en anti-migranten. Een aanzienlijk deel van het gedoogakkoord (overgenomen in het regeerakkoord en beleidsprogramma) was gewijd aan immigratie. Deze regering viel in april 2012 vanwege het intrekken van de steun van de PVV in verband met de door de regering goedgekeurde bezuinigingen. Ten tijde van het bezoek van de ECRI was er nog geen nieuwe regering gevormd, maar het politieke landschap was wel verder veranderd door de uitslag van de parlementaire verkiezingen op 12 september 2012, waarbij de VVD en de PvdA (twee pro-Europese partijen) een meerderheid behaalden in de Tweede Kamer en de PVV 11 zetels verloor (van 24 naar 13). In dit deel van het rapport analyseert de ECRI het klimaat van de publieke opinie en het publieke debat in Nederland sinds het derde ECRI-rapport. De commissie neemt met belangstelling en optimisme kennis van het beleid en de aanpak van het nieuwe kabinet.

105. De ECRI constateert dat uit een in december 2012 gepubliceerd rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat het sociaal contact tussen blanke autochtone Nederlanders en bepaalde kwetsbare groepen (zoals Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers) de afgelopen 17 jaar is verminderd en dat deze gemeenschappen zich in 2011 minder geaccepteerd voelden in de Nederlandse samenleving dan in 2002.

106. In haar derde rapport drong de ECRI er bij de Nederlandse autoriteiten met klem op aan om een leidende rol te spelen in het stimuleren van een publiek integratie- en minderhedendebat waarin polarisatie, verbittering en vijandschap vermeden worden. Verder adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten met klem om stappen tegen racistisch en xenofobisch taalgebruik in de politiek te ondernemen en de bestaande wetgeving tegen het oproepen van rassenhaat, discriminatie en geweld te handhaven.

107. De ECRI merkt op dat de regering zich in haar in juni 2011 gepresenteerde integratiebeleid duidelijk distantieert van het model van een multiculturele samenleving. De regering verwacht dat burgers en migranten een inspanning leveren, maar beloofde ook strengere eisen te stellen aan degenen die zich in Nederland willen vestigen. Vervolgens zijn zeer strenge toelatingseisen voor migranten ingevoerd die volgens het Europees Hof van Justitie[85] niet voldoen aan EU-regelgeving. Desalniettemin zijn in de onderzochte periode diverse initiatieven ontplooid om het klimaat van de publieke opinie over kwetsbare groepen (groepen die de ECRI zorgen baren) te verbeteren en mensen bewuster te maken van het belang van het melden van gevallen van discriminatie[86] [87].

---

[85] Zie 'Andere migranten en hun integratie' in hoofdstuk VI ('Kwetsbare groepen/doelgroepen').

[86] Voorbeelden van projecten zijn 'Benoemen en Bouwen' en 'Holland Loves Muslims'. Een voorbeeld van een campagne is 'Moet je je eigen verstoppen om geaccepteerd te worden?', waarmee burgers werden aangespoord gevallen van discriminatie te melden.

108. Toch constateert de ECRI dat politici en de media de vestiging van Oost-Europese arbeiders in Nederland en de aanwezigheid van de islam, en derhalve van moslims, afschilderen als bedreiging voor de Nederlandse samenleving. Na Wilders' uitlating over de noodzaak de "tsunami van islamisering" te stoppen, klaagde Marnix Norder, die namens de PvdA wethouder Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie in Den Haag was, dat zijn stad een "tsunami van Oost-Europeanen" moest verwerken. In 2011 stelde een Tweede Kamerlid van de PVV voor dat Polen, Bulgaren en Roemenen zodra ze zonder werk zitten, naar hun land van herkomst zouden moeten worden gedeporteerd, want "Ze zijn vaak dronken en maken zich schuldig aan kleine criminaliteit". De heer Wilders verklaarde in het openbaar dat Oost-Europeanen misdaden plegen, zware drinkers zijn, misbruik maken van het stelsel van sociale voorzieningen en banen inpikken. Hij verwees ook naar cijfers van de politie in Den Haag en zei dat het aantal misdrijven bij dit deel van de bevolking was toegenomen. Bovendien startte de PVV begin 2012 met een website waarop Nederlanders klachten over Midden- en Oost-Europeanen in Nederland konden melden: klachten over overlast, vervuiling, huisvestingsproblemen en verdringing op de arbeidsmarkt[88]. De toenmalige Nederlandse regering[89] verklaarde wel dat ze de website niet steunde, maar weigerde die te veroordelen, met als argument dat ze niet verantwoordelijk was voor initiatieven van andere partijen. Ter legitimering van het initiatief van de heer Wilders verwees ze naar de vrijheid van meningsuiting. Zowel de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa als de EU-commissaris voor Justitie, Grondrechten en Burgerschap beschreven de website als xenofobisch en zagen die als een oproep tot intolerantie. De ECRI is verheugd dat andere Nederlandse politici de website hebben veroordeeld, onder andere in een motie van een Tweede Kamerlid van D66, die in maart 2012 door alle belangrijke politieke partijen, behalve regeringspartij VVD, werd gesteund. Politici hebben ook kritiek geuit op de VVD, omdat de partij niet bereid was de website te veroordelen. De ECRI merkt echter op dat er geen juridische stappen tegen de website zijn ondernomen[90].

109. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten in heroverweging te nemen of er actie kan worden ondernomen tegen de website waarop Nederlanders worden uitgenodigd klachten over in Nederland woonachtige Midden- en Oost-Europeanen in te dienen over overlast, vervuiling, huisvestingsproblemen, verdringing op de arbeidsmarkt en/of tegen soortgelijke initiatieven.

110. De ECRI wil ook aandacht vragen voor bepaalde zeer verontrustende uitlatingen die de PVV, en met name partijleider Geert Wilders, in het openbaar heeft gemaakt of via de media heeft verspreid. De film Fitna, die op 27 maart 2008 op internet werd gezet, schetst een schokkend, sterk opruiend beeld van de islam en moslims[91]. Met behulp van ruwe, verontrustende en schokkende beelden vergelijkt de film de Koran (met name een aantal soera's) en imams met terrorisme, aanzetten tot genocide, streven naar wereldoverheersing en geweld tegen vrouwen, lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders[92][93]. Verder

---

[87] Zie ook 'Civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen' in hoofdstuk I van dit rapport ('Bestaan en toepassing wetgeving').

[88] Zie ook 'Strafrechtelijke bepalingen' in hoofdstuk I van dit rapport ('Bestaan en toepassing wetgeving').

[89] Met name de heer Mark Rutte en de heer Gerd Leers, respectievelijk minister-president en minister van Immigratie en Asiel.

[90] Zie ook 'Strafrechtelijke bepalingen' in hoofdstuk I van dit rapport ('Bestaan en toepassing wetgeving').

[91] Zie ook 'Strafrechtelijke bepalingen' in hoofdstuk I van dit rapport ('Bestaan en toepassing wetgeving').

[92] Er wordt een aantal schokkende beelden getoond, waaronder beelden van 9/11, de onthoofding van westerse gijzelaars, homoseksuelen die worden opgehangen, en een halfnaakte vrouw die is vastgebonden aan een bed en van wie de genitaliën worden verminkt.

[93] Zie ook 'Strafrechtelijke bepalingen' in hoofdstuk I van dit rapport ('Bestaan en toepassing wetgeving') voor andere voorbeelden van racistische uitlatingen van de heer Wilders.

deed de heer Wilders tijdens een parlementair debat op 16 september 2009 een voorstel voor de invoering van een 'kopvoddentaks' (een beledigende benaming voor een hoofddoek): vrouwen zouden moeten worden verplicht een vergunning aan te vragen voor het dragen van een hoofddoek en die zou 1.000 euro per jaar moeten kosten. Het voorstel was om het geïnde geld te gebruiken voor de financiering van opvanghuizen voor vrouwen die proberen de islam de rug toe te keren. In het verkiezingsprogramma 2010-2015 van de PVV kwam het woord 'kopvoddentaks' niet voor, maar het voorstel voor een heffing op het dragen van een hoofddoek wel. De ECRI is verheugd dat het voorstel door een aantal politieke partijen werd veroordeeld. Ook in dit geval betreurt de ECRI het echter dat er geen (juridische of disciplinaire) actie is genomen. Behalve artikel 58, 59 en 60 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met een verbod op beledigende uitdrukkingen en de mogelijkheid tot uitsluiting van een kamerlid van verdere bijwoning van de vergadering, zijn er geen expliciete bepalingen over racistische beledigingen of disciplinaire sancties in dergelijke gevallen.

111. De ECRI heeft vernomen dat de minister-president ter rechtvaardiging van de uitlatingen van de PVV de afgelopen vijf jaar niet alleen heeft verwezen naar de vrijheid van meningsuiting, maar dat hij ook heeft verklaard dat hij zich niet door Wilders wilde laten provoceren, om zo de angel uit de uitlatingen te halen en te voorkomen dat er een mediahype zou ontstaan. De ECRI heeft nota genomen van de gekozen strategie. In haar Verklaring omtrent het gebruik van racistisch, antisemitisch en xenofobisch taalgebruik in het politieke debat en in haar aanbevelingen in de landenrapporten benadrukt de ECRI (en zal dat blijven doen) dat alle politieke leiders om verschillende redenen publiekelijk afstand zouden moeten nemen van racistische en xenofobische uitlatingen: de geschiedenis van Europa laat zien dat politiek taalgebruik dat bijdraagt aan religieuze, etnische of culturele vooroordelen en haat een bedreiging vormt voor de maatschappelijke rust en politieke stabiliteit; dit soort taalgebruik werkt bevooroordelend en stereotyperend ten koste van kwetsbare groepen en versterkt de racistische, xenofobische inhoud van debatten over immigratie en asiel; en dergelijke uitlatingen geven een vertekend beeld van de islam en schilderen de godsdienst en haar volgers af als een bedreiging. Ze zijn uiteindelijk dus schadelijk voor de cohesie van de samenleving op lange termijn, vormen een voedingsbodem voor rassendiscriminatie en bevorderen racistisch geweld[94].

112. De ECRI heeft vernomen dat de publieke opinie in Nederland verdeeld was over de uitkomst van de rechtszaak tegen Geert Wilders. Een deel van de bevolking was het eens met de uitspraak, onder andere op grond van de vrijheid van meningsuiting, maar een ander deel was verontwaardigd omdat het gevoel overheerste dat hiermee de stigmatisering van de moslimgemeenschap werd gelegitimeerd.

113. De ECRI adviseert de autoriteiten in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of in een aparte gedragscode voor kamerleden een bepaling op te nemen die racistische beledigingen verbiedt en die bij schending maatregelen en/of sancties mogelijk maakt. Verder adviseert de ECRI dat alle politieke partijen een ferm standpunt innemen tegen op groepen mensen gericht racistisch taalgebruik op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, taal of etnische afkomst.

---

[94] Zie ook Aanbeveling nr. R 97(2) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over 'haattaal' en Aanbeveling 1805 (2007) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa over onder andere haattaal tegen personen op grond van hun godsdienst.

114. De ECRI wil ook een geval vermelden dat wordt beschreven door Art. 1, waarbij een Liberiaans gezin in september 2007 uit het dorp Waspik vertrok vanwege racistische pesterijen en geweld van lokale jongeren. De burgemeester, de gemeenteraad en de politie werden van de criminele activiteiten op de hoogte gesteld, maar ondernamen geen actie. In april 2008 trad de raad af vanwege deze kwestie. Zeven van de elf jongeren werden door de rechtbank van Breda schuldig bevonden en veroordeeld tot een taak- en leerstraf van 40 tot 120 uur. Een andere jongere stond terecht op grond van artikel 285 en artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht voor bedreiging met zwaar lichamelijk letsel en discriminerende beledigingen. De onderzoekscommissie die werd ingesteld om de zaak uit te zoeken, ontdekte dat in hetzelfde dorp al eerder vluchtelingengezinnen aan racistische pesterijen zijn blootgesteld.

115. Tot slot zijn er sinds het derde ECRI-rapport veel niet-gewelddadige demonstraties geweest tegen de aanwezigheid van of bouwplannen voor een moskee, zo blijkt uit een onderzoek van de Universiteit van Amsterdam[95]. In 2011 en 2012 stelde de PVV aan de minister van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kamervragen over plannen voor de bouw van een moskee in twee gemeenten. In beide gevallen antwoordde de minister dat hij weliswaar begrip had voor de angst van mensen voor veranderingen in hun onmiddellijke omgeving, maar stelde hij de bevolking gerust dat de moskee geen problemen zou veroorzaken en dat Nederland de vrijheid van godsdienst erkent en dus ook het recht op een gebedsruimte. De ECRI verwelkomt het standpunt van de autoriteiten in deze kwestie.

Media

116. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om met de media en maatschappelijke organisaties in debat te gaan over de noodzaak ervoor te zorgen dat verslaggeving geen bijdrage levert aan het creëren van een vijandig, afwijzend klimaat jegens leden van etnische minderheidsgroepen, met inbegrip van de moslimgemeenschappen.

117. De ECRI heeft van de autoriteiten vernomen dat zij geen rol spelen bij het bewuster maken van de media over dit onderwerp en dat de media zelf volledig verantwoordelijk zijn voor de inhoud van hun diensten. In november 2008 vond echter het evenement Hoogtepunten van Multiculturele Televisie van Art. 1 plaats. Dat was vooral gericht op producenten en studenten journalistiek met als doel ze bewuster te maken van het belang van evenwichtige berichtgeving. Tijdens het evenement werden multiculturele tv-programma's getoond en met producenten en het publiek besproken.

118. De Leidraad van de Raad voor de Journalistiek[96] (zie hieronder voor meer informatie over dit zelfregulerende orgaan) bevat een bepaling dat journalisten de etnische afkomst, nationaliteit, ras, religie en seksuele geaardheid van groepen en personen alleen mogen vermelden wanneer dit nodig blijkt voor de context van het nieuwsfeit waarover wordt bericht. De ECRI heeft van verschillende bronnen vernomen dat de media zich niet altijd aan deze bepaling houden en toch de etniciteit vermelden van mensen die een misdrijf hebben gepleegd (met name als het gaat om Marokkanen en Antillianen), zelfs wanneer dat niet relevant is voor de context. Verder heeft de ECRI vernomen dat er diverse voorbeelden zijn van situaties waarin de media hebben bijgedragen aan het creëren van negatieve stereotyperingen van Polen en Roma. Ook heeft de Raad

[95] Tussen 2005 en 2010 waren er 39.

[96] Deze Leidraad werd vastgesteld in 2007 en gewijzigd in 2008 en 2010. Hij bestaat uit normen die zijn afgeleid van de dagelijkse praktijk van de Raad voor de Journalistiek. De Leidraad beoogt een bijdrage te leveren aan de transparantie van de oordeelsvorming door de Raad.

voor de Journalistiek de ECRI laten weten dat er geen specifieke trainingen voor journalisten zijn waarmee wordt voorkomen dat kwetsbare groepen op een discriminerende manier worden neergezet.

119. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de autoriteiten dat zij, eventueel in samenwerking met antidiscriminatieorganen en de Raad voor de Journalistiek, de media en leden van maatschappelijke organisaties gevoelig maken voor het vermijden van berichtgeving waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het creëren van een vijandig, afwijzend klimaat jegens leden van groepen mensen die de ECRI zorgen baren.

120. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten het volgende: (1) ondersteun het monitoren van racisme en vreemdelingenhaat in de media; (2) ondersteun initiatieven gericht op een betere vertegenwoordiging van etnische minderheden in de mediaberoepen; (3) stimuleer een betere afspiegeling van culturele diversiteit in alle media; (4) stimuleer het mediabewustzijn van de bevolking, en met name het kritisch nadenken onder jongeren, en reik ze de vaardigheden aan om stereotyperend materiaal te herkennen en erop te reageren.

121. Wat betreft het eerste punt: de Nederlandse Nieuwsmonitor, een wetenschappelijk instituut voor de journalistiek, houdt toezicht op en analyseert de inhoud van het nieuws in Nederland in de gedrukte pers, op radio en tv en op internet. Het instituut houdt weliswaar nauwlettend toezicht op discussies over de film Fitna, maar richt zich hierbij niet op discriminatie op gronden die van belang zijn voor de ECRI en heeft hierover ook niet gerapporteerd. De Raad voor de Journalistiek is een onafhankelijk orgaan van zelfregulering voor de media. De Raad bestaat uit de volgende leden: regionale en commerciële omroeporganisaties, verenigingen van krantenredacteuren, de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, en internetorganisaties. De meeste media, zoals kranten, werken vrijwillig samen met de Raad. Uitzondering is De Telegraaf[97], de grootste krant van Nederland. De Raad beoordeelt klachten over gedragingen van journalisten, hetzij op radio of tv, hetzij in de gedrukte pers of op internet. Een klacht bij de Raad kan worden ingediend door personen wier belangen direct door een publicatie zijn geschaad, of door instanties die de collectieve belangen van anderen beschermen. De Raad kan partijen horen en een oordeel vellen, dat op de website van de Raad wordt geplaatst. Vervolgens kan ze de betrokken partij vragen het oordeel van de Raad via de eigen media openbaar te maken (hetgeen echter geen verplichting is). De ECRI betreurt het dat de Raad voor de Journalistiek niet regelmatig toezicht houdt op racisme in de media. De Raad heeft overigens weinig klachten ontvangen die specifiek gingen over discriminatie op gronden die van belang zijn voor de ECRI. Bovendien heeft de Raad de ECRI laten weten dat zij nog niet voldoende bekend is bij het grote publiek. De ECRI stelt voor dat de reikwijdte van de Raad wordt vergroot.

122. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten de Raad voor de Journalistiek te stimuleren haar mandaat zodanig uit te breiden dat ook regelmatig toezicht wordt gehouden op racisme in de media en dat ze mediaprofessionals speciale trainingen aanbiedt over de rol van berichtgeving in een diverse maatschappij, uiteraard zonder dat de onafhankelijkheid van de media in het geding komt. De Raad voor de Journalistiek zou ook moeten worden gesteund in het vergroten van haar reikwijdte en het versterken van haar bevoegdheden ter bestrijding van racisme in de gedrukte pers en op tv, radio en internet.

---

[97] De Telegraaf zal bij een klacht niet voor bemiddeling voor de Raad voor de Journalistiek verschijnen en verleent geen medewerking aan de Raad.

123. Het is de ECRI niet bekend of er op het gebied van de overige in paragraaf 122 vermelde punten vooruitgang is geboekt.

124. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om het werk van het Meldpunt Discriminatie op het Internet (MDI) te blijven steunen, inclusief waarborging van voldoende middelen om de organisatie in staat te stellen haar werk effectief uit te voeren.

125. Zoals beschreven in het tweede en derde rapport van de ECRI verzamelt het MDI niet alleen online gegevens van uitingen van antisemitisme, maar ontvangt het ook klachten over racistische misdrijven via internet[98]. Het MDI heeft ook moderatoren van websites getraind hoe ze discriminatie en racistische opmerkingen kunnen herkennen en het heeft hiervoor een handboek ontwikkeld. De ECRI beschouwt de rol van het MDI als zeer waardevol in de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op internet. De commissie maakt zich dan ook ernstig zorgen over het feit dat de autoriteiten het MDI niet langer (financieel) steunen.

Racisme in de sport

126. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om racisme en antisemitisme in het voetbal krachtig te bestrijden.

127. De ECRI heeft van zowel de autoriteiten als maatschappelijke organisaties vernomen dat antisemitische spreekkoren tijdens voetbalwedstrijden een aanhoudend probleem vormen. De supporters van Ajax worden 'Joden' genoemd en voor, tijdens en na wedstrijden van de club zijn er doorgaans antisemitische spreekkoren. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat zij in dergelijke gevallen wel maatregelen treffen, maar dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de club is om actie te ondernemen als er sprake is van racistische spreekkoren van supporters of spelers. De Koninklijke Nederlandse Voetbalbond heeft hiervoor een richtlijn opgesteld. Dit betekent voor bovenstaande situaties dat zodra de spreekkoren beginnen, in het stadion een bericht wordt omgeroepen met het verzoek direct met de spreekkoren te stoppen. Heeft dit geen effect, dan kan de wedstrijd worden stilgelegd en kunnen de supporters met een speciale trein naar huis worden gestuurd. Zo zette de politie van Amsterdam in februari 2010, op verzoek van de burgemeester van de stad, nog voor aanvang van de wedstrijd Ajax-FC Utrecht ongeveer 700 supporters van FC Utrecht op de trein naar huis, omdat ze, ondanks waarschuwingen van de politie, antisemitische leuzen bleven roepen. In maart 2011 riepen aanhangers van ADO Den Haag na een overwinning op Ajax "We gaan op Jodenjacht" en "Hamas, Hamas, Joden aan het gas". Uit filmbeelden bleek dat een bekende speler van ADO Den Haag meedeed met de spreekkoren. Die beelden werden ook op YouTube gezet. De speler kreeg een boete van ADO Den Haag en moest op de website van de club zijn verontschuldigingen aanbieden. Toch rechtvaardigde hij de spreekkoren door te zeggen dat ze voortvloeiden uit het feit dat 'Joden' slechts een geuzennaam is voor Ajax. De speler werd verder niet vervolgd. De ECRI heeft vernomen dat elk jaar diverse supporters voor dit soort gedrag worden gearresteerd.

128. Vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap hebben de ECRI laten weten dat sommigen van hen, vanwege de dreigende en negatieve antisemitische sfeer in de stadions, niet langer naar voetbalwedstrijden gaan kijken. Ze benadrukken ook dat de spreekkoren antisemitisme acceptabeler maken in de Nederlandse samenleving. De ECRI spoort de Nederlandse autoriteiten aan deze vorm van antisemitisme serieus te blijven nemen en, waar nodig, als afschrikmiddel

[98] Zie ook 'Strafrechtelijke bepalingen' in hoofdstuk I van dit rapport ('Bestaan en toepassing wetgeving').

krachtdadiger en besluitvaardiger de strafrechtelijke bepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie te handhaven.

IV. Racistisch geweld

129. De Monitor Racisme & Extremisme verzamelt gegevens over racistisch en extreemrechts geweld door de gegevens van het LECD Politie en de lokale antidiscriminatiebureaus aan elkaar te koppelen. De cijfers over 2005-2009 laten een gestage daling zien van het aantal racistische en extreemrechtse geweldsincidenten: van 291 in 2005 naar 216 in 2008 en 148 in 2009. Uit de negende rapportage van de Monitor Racisme & Extremisme blijkt dat het aantal geweldsincidenten met een racistische of extreemrechtse achtergrond in 2009 lager was dan ooit tevoren in de vijftien jaar dat de Monitor bestaat. De ECRI verwelkomt dit nieuws. De samenstellers van de Monitor geven echter toe dat dit te maken kan hebben met het niet melden van incidenten. De ECRI merkt op dat dit waar zou kunnen zijn, met name als het gaat om geweld tegen moskeeën. Volgens de Poldis rapportage 2010 daalde het aantal geweldsincidenten tegen moskeeën van 32 in 2008 naar 16 in 2009 en 14 in 2010, maar de ECRI heeft van maatschappelijke organisaties vernomen dat geweld tegen moskeeën vaak niet wordt gemeld uit angst voor herhaling. Uit een in 2012 gepubliceerd onderzoek naar islamofobie van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat er in Nederland tussen 2005 en 2010 in totaal 117 gevallen waren van geweldsincidenten bij moskeeën[99]. Het betrof onder andere vandalisme, graffiti, brandstichting, telefonische bedreigingen en het ophangen van een schaap aan een moskee.

130. De ECRI adviseert de autoriteiten met klem krachtdadig op te treden tegen racistische geweldsincidenten, met name tegen de veelvoorkomende aanslagen op moskeeën. Hierbij zou gebruik moeten worden gemaakt van de meest uiteenlopende maatregelen, variërend van politieke verklaringen tot uitbreiding van de financiering van de beveiliging van moskeeën en strenge handhaving van de strafrechtelijke bepalingen tegen racisme en rassendiscriminatie.

131. De ECRI heeft vernomen dat er eind 2009 rassenrellen in Culemborg waren nadat een groep jongeren van Marokkaanse afkomst met een auto op een groep jongeren van Molukse afkomst inreed. De NOS meldde toen dat de spanning tussen de Marokkaanse en Molukse jongeren in de maanden ervoor al was opgelopen en dat er vechtpartijen waren geweest en auto's in brand waren gestoken. In oktober 2011 werd de jongeman die met de auto op de groep Molukkers was ingereden, veroordeeld tot één jaar gevangenisstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk. Het vonnis werd later in hoger beroep bevestigd. De ECRI is ook op de hoogte gesteld van een aantal racistische geweldsincidenten jegens Joden, Polen en Roma. Zo waren er meldingen van Poolse auto's (met een Poolse nummerplaat) die werden beschadigd, in brand gestoken of vernield. In één geval werd een auto beklad met hakenkruisen en de leus 'Leave the country or die'. In Nieuwegein werd in 2009 de auto van een vrouwelijke Romaleider zwaar beschadigd en met een hakenkruis beklad. Dat gebeurde direct voor haar woning.

V. Extremisme

132. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om maatregelen te treffen voor de bestrijding van apolitieke en informeel georganiseerde extreemrechtse groeperingen. De commissie drong er bij de autoriteiten op aan ervoor te zorgen dat deze inspanningen niet zouden lijden onder de aandacht voor de bestrijding van islamitische radicalisering onder

[99] Uit de cijfers blijkt dat er tussen 2011 en 2012 minstens 8 geweldsincidenten tegen moskeeën waren.

jongeren. De ECRI adviseerde de autoriteiten nader onderzoek te verrichten naar de mogelijk escalerende wisselwerking tussen extreemrechtse en islamitische radicalisering.

133. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat het rechtsextremisme sinds haar derde rapport niet is toegenomen. In het verleden werd rechtsextremisme aangepakt middels het Actieplan Polarisatie en Radicalisering, maar tegenwoordig is er de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Die houdt in samenwerking met partners zoals politie, leger en veiligheidsdiensten de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend in de gaten en stelt een Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland op. Verder onderstrepen de autoriteiten dat elke regio beschikt over een veiligheidsdienst die extreemrechtse groepen in de gaten houdt en dat er antifascistische organisaties zijn die relevante informatie doorspelen aan de politie.

134. Er is sprake van een daling van het aantal extreemrechtse incidenten met Lonsdalejongeren[100]. In 2009 waren er 2 incidenten ten opzichte van 21 in 2008 en 44 in 2007. Die daling wordt toegeschreven aan de afname van de populariteit van de Lonsdalejeugdstijl. Toch lijkt rechtsextremisme onder met name jonge mannen een aanhoudend probleem. Uit de negende rapportage van de Monitor Racisme & Extremisme (2010)[101] blijkt dat extreemrechtse bewegingen vaak gebruikmaken van digitale communicatiemiddelen, vooral sociale netwerken, die populair zijn onder zowel individuele extremisten als platforms voor extremistische groepen. Er is ook een extreemrechtse radiozender die continu via internet uitzendt. Verder blijft het extreemrechtse straatactivisme hoog omdat de Nederlandse Volks-Unie (NVU)[102] erin geslaagd is de wettelijke mogelijkheden voor demonstraties te verruimen. Uit informatie over islamitische radicalen die de ECRI van vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties heeft ontvangen, blijkt dat het in Nederland aanwezige jihadactivisme beperkt blijft tot demonstraties met radicale inhoud, zoals de ontkenning van de Holocaust of uitingen van antisemitisme.

VI. Kwetsbare groepen/doelgroepen

Moslimgemeenschap

135. In 2011 woonden naar schatting 900.000 moslims in Nederland, 5,5% van de bevolking, en waren er 450 moskeeën.

136. In haar derde rapport drong de ECRI er met klem bij de Nederlands autoriteiten op aan krachtig op te treden tegen op moslims gerichte misdrijven met racistische motieven, waaronder geweldsmisdrijven. De commissie herhaalde in dit verband de eerder gedane aanbevelingen over de benodigde wijzigingen in de strafrechtsketen om beter te kunnen inspelen op misdrijven met racistische motieven.

---

[100] De Lonsdalejeugdstijl is genoemd naar het onder deze jongeren populaire kledingmerk Lonsdale. De jeugdstijl was populair tussen 2002 en 2007 en verspreidde zich snel. Het ging hierbij om groepen jongeren die naar hardcore elektronische muziek luisterden en die zich met hun uniforme gedrag, kleding en feesten duidelijk van andere jongeren onderscheidden. Binnen de jeugdstijl was er een groep jongeren die uitdrukking gaf aan racistisch, xenofobisch en extreemrechts gedachtegoed. De radicale groepen trokken veel aandacht na een aantal voornamelijk interetnische incidenten. Het probleem werd versterkt door de verhoogde media-aandacht, met name in het jaar na de moord op Theo van Gogh.

[101] Zie voetnoot 17.

[102] De Nederlandse Volks-Unie (NVU) is een Nederlandse politieke partij. Vanwege herhaalde oproepen om veroordeelde oorlogsmisdadigers uit de Tweede Wereldoorlog te rehabiliteren en vanwege het dragen van SS-uniformen tijdens demonstraties wordt de partij gezien als een van de meest extreemrechtse partijen in de Nederlandse politiek. De NVU is niet vertegenwoordigd in het parlement.

137. Uit cijfers in de Poldis rapportages over de periode 2008-2010 blijkt dat het aantal racistische misdrijven en op moslims gerichte misdrijven met racistische motieven is gedaald. Toch dient te worden opgemerkt dat het vaak moeilijk te bepalen is of het motief van een misdrijf te maken heeft met de godsdienst of etnische afkomst van het slachtoffer. Uit dezelfde cijfers blijkt dat het aantal meldingen van incidenten en misdrijven jegens Marokkanen is gestegen. Verder blijkt uit cijfers van het MDI dat de meeste discriminerende opmerkingen op internet en in de sociale media gericht zijn op moslims (en Joden)[103].

138. In haar derde rapport deed de ECRI ook een beroep op de Nederlandse autoriteiten om: zich publiekelijk en krachtig te verzetten tegen uitingen van anti-islamitische sentimenten in de politiek; geen maatschappelijke discussies te steunen die hoofdzakelijk streven naar polarisering van de Nederlandse samenleving rond vraagstukken van de moslimgemeenschap en zich tevens te onthouden van beleid dat dit nastreeft; geen beleid vast te stellen dat moslims direct of indirect discrimineert; en generaliseringen en associaties van moslimgemeenschappen met terrorisme in het publieke debat en de media aan de kaak te stellen (conform haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 8 inzake racismebestrijding in de strijd tegen het terrorisme).

139. Bovengenoemde aanbevelingen zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk III hierboven ('Klimaat publieke opinie en publiek debat over racisme'). De ECRI maakt zich echter ook zorgen over een ander specifiek op moslims gericht wetsvoorstel inzake een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar, zoals in openbare gebouwen, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en openbaar vervoer[104]. De Raad van State[105] heeft hierover een negatief advies uitgebracht en heeft aanbevolen het wetsvoorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden. Dat is toch gebeurd. De ECRI benadrukt nogmaals dat ze van mening is dat dergelijke maatregelen bijdragen aan toenemende gevoelens van slachtofferschap en stigmatisering onder moslims en dat ze het probleem van discriminatie en uitsluiting van moslimvrouwen in het dagelijks leven vergroten.

140. De ECRI adviseert de autoriteiten met klem eens en voor altijd af te rekenen met het voorstel voor een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar. Verder adviseert de commissie de autoriteiten geen wetten in te voeren die moslims direct of indirect discrimineren.

141. De discriminatie die moslimaanhangers of vermeende moslimaanhangers op verschillende terreinen van het leven ervaren, is uitgebreid besproken in hoofdstuk II van dit rapport ('Discriminatie op diverse terreinen').

Joodse gemeenschap

142. In haar vorige rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om uitingen van antisemitisme te monitoren en passende maatregelen te nemen om alle uitingen van antisemitisme tegen te gaan. In het bijzonder moedigde de

[103] Zie ook hoofdstuk IV ('Racistisch geweld') voor de reactie van de autoriteiten op aanslagen op een aantal moskeeën.

[104] Zie paragraaf 139 van het derde ECRI-rapport over Nederland.

[105] De Raad van State is adviseur van de regering over wetgeving en bestuur en tevens bestuursrechter. De twee hoofdtaken worden uitgevoerd door twee afzonderlijke afdelingen. De Afdeling Advisering adviseert de regering en het parlement over wetgeving en bestuur; de Afdeling Bestuursrechtspraak is de hoogste algemene bestuursrechter van het land. Deze taken zijn gebaseerd op artikel 73 en artikel 75 van de Grondwet. De Raad van State behoort met de Eerste en Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman tot de zogeheten Hoge Colleges van Staat. Dat zijn instituties die in de Grondwet zijn geregeld en onafhankelijk van de regering hun taken uitvoeren.

ECRI de Nederlandse autoriteiten aan om zich intensiever in te zetten voor onderwijs over de Holocaust en antisemitisme en om racisme en antisemitisme in het voetbal te bestrijden. De ECRI adviseerde de Nederlandse autoriteiten ook krachtdadiger op te treden tegen extreemrechtse demonstraties.

143. Het onderwerp antisemitisme in het voetbal is hierboven al aan bod gekomen in 'Racisme in de sport'. Wat betreft andere misdrijven met een antisemitische achtergrond het volgende: uit de statistieken van het LECD-OM, de Monitor Racisme & Extremisme en het MDI blijkt dat het aantal racistische misdrijven tegen Joden tussen 2007 en 2010 is gestegen. Vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap hebben de ECRI laten weten dat er sprake is van een stijging van het aantal antisemitische misdrijven op school, op het werk en op straat. Het aantal meldingen van racistisch geweld is daarentegen gelijk, en volgens de vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap, laag gebleven. Toch was er in januari 2009 sprake van brandstichting en het gooien van stenen bij vier synagogen.

144. Volgens een rapport van de OVSE[106] is de toon van de antisemitische haattaal online de afgelopen jaren harder geworden. Verder heeft het MDI bevestigd dat de meeste discriminerende opmerkingen op internet antisemitisch van aard zijn.

145. De ECRI heeft vernomen dat de Holocaust een verplicht onderwerp is in het basis- en voortgezet onderwijs. De autoriteiten hebben subsidie verleend aan seminars (van het CIDI[107] in samenwerking met de Anne Frank Stichting) om docenten te leren lesgeven over de Holocaust en de Tweede Wereldoorlog. In het hierboven genoemde rapport van de persoonlijke vertegenwoordiger van de Chair-in-Office on Combating Anti-Semitism van de OVSE staat dat onderwijs over de geschiedenis van de Holocaust aan moslimleerlingen veel uitdagingen met zich meebrengt. Verder worden daarin diverse initiatieven (van de autoriteiten) beschreven voor verbetering van de relatie tussen de Joodse gemeenschap en de moslimgemeenschap, zoals speciale geschiedenislessen over de Holocaust en het conflict in het Midden-Oosten met zowel een Joodse docent als een moslimdocent. Dit initiatief is echter niet goed ontvangen door vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap. Zij onderstrepen dat de twee onderwerpen geen verband houden met elkaar en dat de gebundelde aanpak ten nadele van het specifieke karakter van de Holocaust werkt. De ECRI is van mening dat de Holocaust in aparte lessen zou moeten worden behandeld en niet aan andere onderwerpen gelijk zou moeten worden gesteld (conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 9).

Poolse gemeenschap

146. Sinds 2007 verleent de Nederlandse regering arbeiders uit de nieuwe EU-lidstaten toegang tot het land. Het aantal Polen dat sindsdien voor werk naar Nederland is gekomen, neemt gestaag toe. Naar schatting zijn dat er 150.000. Aanvankelijk kwamen de meeste Polen voor seizoenswerk, maar velen kiezen nu voor een vaste baan.

147. De ECRI merkt op dat de Poolse gemeenschap een nieuw mikpunt van discriminatie is geworden. RADAR, het lokale antidiscriminatiebureau voor Rotterdam en omstreken, heeft aangegeven dat er in 2011 tien klachten van mensen met de Poolse nationaliteit zijn binnengekomen en dat dit aantal

---

[106] Landenbezoek: rapport over Nederland van de persoonlijke vertegenwoordiger van de 'Chair-in-Office on Combating Anti-Semitism' van de OVSE, rabbijn Andrew Baker, 13-17 maart, 2011. OSCE-ODIHR, 24 mei 2011, CIO.GAL/99/11.

[107] Centrum Informatie en Documentatie Israël.

toeneemt. Volgende de Poolse gemeenschap staan Polen ook op de derde plaats als het gaat om mikpunten van haattaal op internet[108].

148. Discriminatie van dit deel van de bevolking is hierboven al uitvoerig beschreven in hoofdstuk II ('Discriminatie op diverse terreinen') en hoofdstuk III ('Klimaat publieke opinie en publiek debat over racisme').

Nederlanders uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten en overige Nederlandse Antillianen

149. In oktober 2010 hielden de Nederlandse Antillen op te bestaan als land en als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk bestaat nu uit vier aparte landen: de drie Antilliaanse eilanden Aruba[109], Curaçao en Sint Maarten en Nederland. De Antilliaanse eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn nu bijzondere gemeenten van Nederland en worden tot 2015 beschouwd als overzeese gebieden van de Europese Unie.

150. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten het beleid inzake de Antilliaanse bevolking zorgvuldig te herzien teneinde overeenstemming met het verbod op rassendiscriminatie te waarborgen. De commissie adviseerde met name de invoering van de Verwijsindex Antillianen[110] te herzien. Tevens drong de commissie er bij de Nederlandse autoriteiten op aan af te zien van plannen om Nederlanders te beperken in hun vrijheid van verplaatsing op een wijze die discrimineert op grond van ras. De ECRI adviseerde de autoriteiten ook onderzoek te doen naar *racial profiling* van Antillianen in Nederland.

151. In juli 2007 oordeelde de rechter dat de Verwijsindex Antillianen niet in overeenstemming was met de Nederlandse wet. De regering ging in hoger beroep en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde de uitspraak van de rechter op grond van de problemen rondom jonge Nederlandse Antillianen. In 2008 besloot de regering de Verwijsindex Antillianen echter te vervangen door een algemene Verwijsindex Risicojongeren. De ECRI verwelkomt deze ontwikkeling. Desalniettemin merkt de ECRI op dat er sprake was van een soortgelijke praktijk in de gemeente Rotterdam die in 2012 werd veroordeeld door de rechtbank van eerste aanleg in Rotterdam. Het kwam erop neer dat de gemeente Rotterdam de herkomst en etniciteit van jonge Antillianen en Marokkanen registreerde om hun te helpen bij hun onderwijs en bij de bestrijding van de hoge schooluitval onder deze jongeren door ze aan een geschikte adviseur loopbaanbegeleiding te koppelen. Het College Bescherming Persoonsgegevens greep echter in en wees erop dat verwerking van gegevens over ras is verboden volgens de Wet bescherming persoonsgegevens en dat er 18 andere gemeenten met soortgelijke projecten waren zonder registratie van de etnische afkomst van de jongeren en hun familie. De rechtbank stelde de gemeente Rotterdam in het ongelijk en droeg ze op het verzamelen van de gegevens te beëindigen en reeds opgeslagen gegevens te verwijderen op straffe van een boete.

[108] In 2011 werden 210 gevallen gemeld bij het MDI.

[109] Aruba was al sinds 1986 een apart land binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

[110] De Verwijsindex Antillianen (VIA) was een databank met gegevens van jonge Antillianen. De VIA ging van start in 2006 na een besluit van de minister van Wonen, Wijken en Integratie tot het opzetten van een tijdelijk verwijssysteem. De databank bevatte de gegevens van Antilliaanse en Arubaanse 'risicojongeren' die niet waren ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie en bestond onder andere uit een registratiesysteem met links naar de strafrechtsketen op grond van ras en etniciteit. Het doel van de VIA was volgens de autoriteiten om onderwijs-, zorg- en hulpverleningsinstanties, de politie en de rechtbanken toegang te bieden tot Antilliaanse risicojongeren.

152. Al in haar derde rapport merkte de ECRI met bezorgdheid op dat de Nederlandse autoriteiten wetgeving hadden voorgesteld om jonge Antillianen - Nederlandse onderdanen - onder bepaalde omstandigheden terug te zenden naar het Caribische deel van het Koninkrijk. Die plannen zijn inmiddels weliswaar ingetrokken, maar de ECRI heeft vernomen dat er twee wetsvoorstellen in voorbereiding zijn om de vestiging van Nederlandse onderdanen uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland te reguleren. Het eerste, dat in oktober 2012 werd aangekondigd in het regeerakkoord van de huidige coalitiepartners, is een Rijkswet[111] en geeft de Gevolmachtigde Ministers het recht over het wetsvoorstel stemmen[112]. Voorafgaand aan de verkiezingen in september 2012 kondigde coalitiepartij VVD een wetsvoorstel aan (maar volgens de autoriteiten is dat nog niet ingediend) inzake dezelfde kwestie (hierdoor is er geen sprake van deelname of inbreng van vertegenwoordigers van de andere drie landen van het Koninkrijk). Het wetsvoorstel is van toepassing op (a) op Aruba, Sint Maarten en Curaçao woonachtige Nederlanders en hun kinderen die het Nederlands staatsburgerschap hebben verkregen door optie, naturalisatie of afstamming [artikel 2 lid 1] en (b) Nederlandse onderdanen die buiten het Koninkrijk zijn geboren en wier moeder woonachtig is op Aruba, Sint Maarten en Curaçao en naar elders is gereisd om geboorte te geven aan het kind [artikel 2 lid 2][113]. In het wetsvoorstel staat dat de in (a) en (b) genoemde Nederlandse onderdanen niet langer dan zes maanden in Nederland mogen blijven zonder een toelating tot verblijf aan te vragen. De toelating tot verblijf is een jaar geldig en moet elk jaar worden verlengd. Om in aanmerking te komen voor de toelating dient de aanvrager: aantoonbaar de Nederlandse taal te beheersen; bewijs van uitschrijving uit de gemeente Aruba, Sint Maarten of Curaçao te overleggen; over voldoende middelen te beschikken om in zijn/haar eigen levensonderhoud te voorzien; een diploma te hebben dat perspectief biedt voor een baan op de Nederlandse arbeidsmarkt; een verklaring van goed gedrag voor de voorgaande vijf jaar te overleggen; geen veroordeling te hebben voor een delict dat heeft geleid tot een gevangenisstraf; geen bedreiging te vormen voor de openbare orde en veiligheid. Deze eisen zijn cumulatief. Artikel 6 van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid de toelating tot verblijf in te trekken indien de aanvrager onjuiste gegevens heeft verstrekt, een bedreiging vormt voor de openbare orde en niet langer voldoende middelen heeft om in zijn/haar levensonderhoud te voorzien. Artikel 17 geeft de minister de bevoegdheid om een persoon die onder (a) of (b) valt en zonder toelating tot verblijf in Nederland woont, voor maximaal zes maanden in bewaring te stellen of een geldboete te geven. De ECRI heeft vernomen dat dit wetsvoorstel aan de Raad van State is voorgelegd. De ECRI begrijpt dat Nederland een verklaring heeft ingediend bij artikel 5 van het vierde Protocol bij het EVRM en heeft gesteld dat de Antillen moeten worden beschouwd als een afzonderlijk gebied in het kader van artikel 2 en 3, waarin wordt bepaald dat onderdanen zich vrijelijk op het grondgebied van de eigen Staat kunnen verplaatsen en dat het verboden is iemand uit te zetten uit het grondgebied van de Staat waarvan hij/zij een onderdaan is. De autoriteiten hebben de ECRI ook laten weten dat zij geïnteresseerd zijn in een oplossing voor de problemen rond Nederlandse onderdanen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao die weinig vooruitzicht hebben op een geslaagde vestiging in Nederland. De autoriteiten hebben verder in het algemeen benadrukt dat Nederlandse onderdanen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao zijn oververtegenwoordigd als

[111] Volgens artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden behoort het toezicht op de algemene regels betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders tot de aangelegenheden van het Koninkrijk en dient het dus onder een Koninkrijkswet te vallen.

[112] Deze ministers kunnen toepassing van een Koninkrijkswet niet tegenhouden als deze wordt goedgekeurd door een drievijfde meerderheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

[113] De wet is niet van toepassing op Nederlandse onderdanen en hun kinderen in de bijzondere gemeenten Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

het gaat om het plegen van delicten en de ECRI heeft van maatschappelijke organisaties vernomen dat de autoriteiten van mening zijn dat deze bevolkingsgroep te zwaar afhankelijk is van bijstandsuitkeringen. Desalniettemin benadrukt de ECRI dat de bovengenoemde bijzondere maatregelen die aan Nederlandse onderdanen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao worden opgelegd, neerkomen op ongelijke behandeling op grond van etniciteit. De ECRI is van mening dat de problemen van dit deel van de bevolking met betrekking tot slechte sociale omstandigheden, hoge criminaliteit en afhankelijkheid van bijstandsuitkeringen niet zouden moeten opgelost door Nederlandse onderdanen uit een deel van het grondgebied van het Koninkrijk te verbannen, maar door positieve maatregelen voor dit deel van de bevolking in Nederland en op Aruba, Sint Maarten en Curaçao te nemen.

153. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem ervoor te zorgen dat alle wetsvoorstellen gericht op ongelijke behandeling van Nederlandse onderdanen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao wat betreft hun vrijheid van verplaatsing binnen het Koninkrijk en het afnemen van hun recht niet uit het grondgebied van het Koninkrijk te worden gezet, worden ingetrokken. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten ook met klem de verklaring bij artikel 5 van het vierde Protocol van het EVRM in te trekken.

154. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten positieve maatregelen te nemen voor personen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao die problemen ervaren met betrekking tot slechte sociale omstandigheden, hoge criminaliteit en afhankelijkheid van bijstandsuitkeringen en ervoor te zorgen dat zij, of ze nu in Nederland wonen of op een van de drie bovengenoemde eilanden, ook van deze maatregelen profiteren.

155. De ECRI is gewezen op een aantal andere specifieke, op Nederlandse Antillianen gerichte maatregelen, in het bijzonder de aanwezigheid van een op hen gerichte stadswacht in Rotterdam[114]. Verder is er in Rotterdam volgens vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap een politie-eenheid[115] die zich alleen bezighoudt met door Antillianen gepleegde misdrijven.

156. Nederlandse onderdanen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao die in Nederland wonen, zouden volgens de wet geen taaltoets of inburgeringsexamen hoeven af te leggen[116]. Toch zijn er meldingen van hen dat zij het verzoek hebben gekregen een taaltoets Nederlands te doen.

157. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten ervoor te zorgen dat Nederlandse onderdanen uit de Antillen geen ongelijke behandeling zonder objectieve of redelijke rechtvaardiging krijgen, ook als het gaat om veiligheid.

158. Zie hoofdstuk VIII ('Gedrag politiemedewerkers') voor informatie over *racial profiling* van Antillianen in Nederland.

---

[114] Volgens vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap had Rotterdam tot 1 juni 2012 zogeheten 'stadsmariniers Antillianen', die actief zijn in een aantal stadswijken (met voornamelijk Antilliaanse bewoners). Inmiddels is de naam veranderd in 'stadsmariniers Voorzorg wijken/Nazorg wijken'. Het zijn ambtenaren die nauw samenwerken met de burgemeester. In theorie zijn ze bevoegd Antillianen te helpen met bureaucratische en andere problemen. De Antilliaanse gemeenschap heeft de ECRI echter laten weten dat hun feitelijke rol bestaat uit het oplossen van overlastproblemen, het controleren van Antilliaanse gezinnen op wapenbezit en het uitvoeren van een aantal andere, soortgelijke taken. De stadsmariniers brengen Antilliaanse gezinnen hiervoor geregeld een bezoek.

[115] Het team Pagang.

[116] Zie 'Andere migranten en hun integratie' hieronder.

Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners[117]

159. Er zijn geen officiële cijfers over de omvang van de Roma- en Sintibevolking in Nederland. Recente schattingen variëren van 8.000 tot 22.500[118]. Volgens de autoriteiten wonen de meeste Roma en Sinti in conventionele woningen. Volgens een door de Nederlandse regering gepubliceerd rapport uit 2009 wonen er naar schatting 3.000 tot 4.000 mensen in woonwagenkampen[119].

160. De ECRI merkt op dat in 2009 het Platform Roma-gemeenten is opgericht (gemeenten met Romagezinnen die in 1978 via een amnestieregeling door de Nederlandse autoriteiten werden uitgenodigd zich in Nederland te vestigen; deze gemeenten bestaan echter niet hoofdzakelijk uit Romabewoners)[120]. De ECRI is verheugd te constateren dat het bovengenoemde Platform tot doel heeft ervaring en *good practices* uit te wisselen en met de overheid te overleggen.

161. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten op centraal rijksniveau verantwoordelijkheid te nemen voor vraagstukken omtrent de situatie van Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners en hun gemeenschappen. Hiertoe adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten op centraal rijksniveau en in nauwe samenwerking met Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners en hun gemeenschappen een brede strategie tegen achterstelling en discriminatie van deze bevolkingsgroepen te ontwikkelen en voldoende middelen beschikbaar te stellen om deze uit te voeren. De ECRI adviseerde om in de strategie ook duidelijke doelstellingen en methodes voor voortgangsevaluatie op te nemen.

162. De ECRI constateert dat in 2010 het Nederlands Instituut Sinti en Roma (NISR) werd opgericht. Dat gebeurde met behulp van overheidssubsidie en een van de doelen was ondersteuning van lokale onderwijs- en werkgelegenheidsprojecten. De ECRI merkt op dat het NISR vanwege slechte prestaties al heel snel, in oktober 2012, werd opgeheven[121]. Het doel van het enige evenement dat door het NISR werd georganiseerd, was de autoriteiten advies te geven over een nationale strategie voor Roma en Sinti. De strategie die op basis hiervan werd geformuleerd, stuitte echter op zware kritiek vanwege het ontbreken van toezichtsindicatoren, het benadrukken van criminaliteit en het negeren van belangrijke kwesties zoals de stateloosheid van Roma en Sinti.

163. De ECRI is in dit opzicht teleurgesteld om te moeten constateren dat Nederland geen landelijke inclusiestrategie voor de Roma-, Sinti- en reizigersgemeenschappen heeft aangenomen, zoals aanbevolen door de

[117] De term Sinti verwijst naar leden van deze gemeenschap die al meer dan 600 jaar in West- en Centraal-Europa wonen. Roma worden gezien als mensen die afkomstig zijn van Oost- of Zuidoost-Europa en die later, in verschillende golven, naar Centraal-Europa zijn getrokken. De Roma in Nederland zijn in verschillende perioden naar het land gekomen, o.a. in de jaren 70 van de vorige eeuw, na het uiteenvallen van Joegoslavië en na de toetreding van een aantal Oost-Europese staten tot de Europese Unie. In dit rapport van de ECRI worden onder reizigers/woonwagenbewoners verstaan mensen van verschillende etnische afkomst die in woonwagens wonen, zoals Roma en Sinti.

[118] Volgens de autoriteiten zijn er geen precieze cijfers over de omvang van de Roma- en Sintigemeenschappen in Nederland. Die variëren van een paar duizend tot 40.000.

[119] Het door de Nederlandse regering ingediende vierde nationale rapport over de implementatie van het herziene Europees Sociaal Handvest (voor de periode 1 januari 2003 - 31 december 2009 over artikel 7, 8 en 17, voor de periode 1 januari 2005 - 31 december 2009 over artikel 16 en 19, en een eerste verslag over artikel 27 en 31), 7 februar1 2011, blz. 21, RAP/RCha/NE/IV(2011).

[120] Twaalf gemeenten zijn lid van dit Platform: Nieuwegein, Enschede, Oldenzaal, Veldhoven, Utrecht, Capelle aan den lJssel, Sittard-Geleen, Stein, 's-Hertogenbosch en Amsterdam Zuidoost.

[121] Het Nederlands Instituut Sinti en Roma bevorderde de samenwerking tussen overheidsinstellingen, de Roma- en Sintigemeenschappen, en verschillende Roma-organisaties. Het instituut werd opgericht met overheidssubsidie met als doel rechtsherstel voor Sinti en Roma die waren getroffen door de Tweede Wereldoorlog.

ECRI[122]. Volgens de autoriteiten moeten de ernstige problemen van de Roma- en Sintigemeenschappen op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid en huisvesting worden aangepakt met algemeen beleid voor alle leden van de samenleving en niet voor specifieke groepen, aangezien specifiek beleid de isolatie van deze groepen en hun afhankelijkheid van bijstandsuitkeringen versterkt. De autoriteiten hebben verder verklaard dat het principe in hun algemeen integratiebeleid[123] ook van toepassing is op dit geval, met name dat integratie niet de verantwoordelijkheid is van de regering maar van degenen die besluiten zich in Nederland te vestigen. De ECRI merkt in die zin op dat veel Roma en Sinti Nederlandse onderdanen zijn. De regering heeft duidelijk gemaakt dat gemeenten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de aanpak van problemen van de Roma- en Sintibevolking. Tegelijkertijd hebben de autoriteiten in 2010 600.000 euro toegewezen aan het Platform Roma-gemeenten voor de bestrijding van schooluitval onder Romameisjes en andere middelen voor voorschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen[124]. Op nationaal niveau zijn ook beleidsinitiatieven ontplooid voor de bestrijding van uitbuiting van Romakinderen door leden van de Romagemeenschap met als doel het recht op onderwijs van de Romakinderen te beschermen.

164. Voordat de ECRI ingaat op het nuttige werk van bepaalde gemeenten wil de commissie erop wijzen dat gemeenten in het Platform hebben verklaard dat de nationale overheid naar hun mening onvoldoende betrokken is bij en onvoldoende steun verleent aan het oplossen van vraagstukken omtrent de situatie van de Romabevolking en dat grotere samenwerking met de regering op dit terrein noodzakelijk is. Verder heeft de ECRI vernomen dat vertegenwoordigers van het Platform erover klagen dat de enige manier waarop ze enige steun van de centrale autoriteiten kunnen krijgen, is als ze zich richten op veiligheid. De ECRI onderstreept nogmaals het belang van de ontwikkeling van een landelijke strategie voor Roma, Sinti en reiziger/woonwagenbewoners, met specifieke doelen en evaluatiemethodes. Er zijn specifieke programma's voor dit deel van de bevolking nodig om de neerwaartse spiraal van segregatie en uitsluiting te doorbreken. De ECRI is het ermee eens dat gemeenten een belangrijke rol spelen bij dergelijke programma's, met name als het gaat om afstemming op de specifieke behoeftes en omstandigheden van hun Roma-, Sinti- en reizigersgemeenschappen. Hun rol moet echter aanvullend en niet vervangend zijn en deel uit maken van een coherente, gecoördineerde landelijke strategie met gemeenschappelijke, landelijke doelen en normen en met een toezichtsmechanisme waarmee wordt gecontroleerd of de doelen zijn bereikt.

165. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om op rijksniveau verantwoordelijkheid te nemen voor vraagstukken omtrent de situatie van Roma, Sinti, reizigers/woonwagenbewoners en hun gemeenschappen in Nederland. Hiertoe adviseert de ECRI de autoriteiten in nauwe samenwerking met Roma, Sinti, reizigers/woonwagenbewoners en hun gemeenschappen, en met de gemeenten, een brede strategie tegen achterstelling en discriminatie van deze gemeenschappen te ontwikkelen, en middelen beschikbaar te stellen om die strategie uit te voeren. Die zou heldere doelomschrijvingen en methodes voor voortgangsevaluatie dienen te bevatten.

166. Wat betreft programma's op lokaal niveau het volgende: de gemeente Nieuwegein richt zich op 27 'multiprobleemgezinnen', waarvan veel met zware schulden en met kinderen die niet geregeld naar school gaan. Voor elk gezin is

[122] Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2008)5 van het Comité van Ministers aan lidstaten over beleid voor Roma en/of reizigers/woonwagenbewoners in Europa, goedgekeurd op 20 februari 2008 tijdens de 1018e vergadering van plaatsvervangers van de ministers.

[123] Zie 'Andere migranten en hun integratie' verderop in dit rapport.

[124] Zie 'Onderwijs' in hoofdstuk II van dit rapport ('Discriminatie op diverse terreinen').

een plan gemaakt met specifieke doelen voor schuldsanering, onderwijs en andere dringende kwesties. Elk gezin krijgt een intermediair toegewezen die het gezin helpt bij de verwezenlijking van die doelen en die contact onderhoudt met de kinderbescherming en de politie. De intermediair legt de ouders uit waarom het belangrijk is dat hun kind naar school gaat. Als ze weigeren hun kind naar school te sturen, wordt dat aan de politie gemeld. De gemeente voert actief beleid om scholen informatie te geven over de Romacultuur en ze te wijzen op het belang van het melden van de afwezigheid van Romakinderen. Als gevolg hiervan is het schoolverzuim van Romakinderen in het basisonderwijs sterk gedaald. De ECRI verwelkomt deze initiatieven. Toch worstelt de gemeente Nieuwegein nog steeds met de vraag hoe jongens en meisjes ouder dan 13 jaar op school kunnen worden gehouden. Dit probleem wordt toegeschreven aan de traditie dat Romameisjes op hun dertiende trouwen en dat de jongens geen rolmodellen hebben, maar volgens de gemeente heeft het alleen te maken met het tweede aspect. De gemeente heeft de ECRI laten weten dat alle werkgelegenheidsprojecten voor Roma zijn mislukt. Een van die projecten bestond uit ondersteuning van Romamannen bij het opzetten van een eigen bedrijf (garage, autoreparatie enz.), maar uiteindelijk is geen enkel initiatief geslaagd.

167. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat geschoolde, geslaagde mensen met een Roma- of Sinti-achtergrond bij alle specifieke op Roma en Sinti gerichte onderwijs- en werkgelegenheidsprogramma's worden betrokken, zodat zij hun ervaring kunnen delen en als rolmodel kunnen fungeren.

168. Uit een door het Europees Agentschap voor Grondrechten gepubliceerd onderzoek van RAXEN blijkt dat het bij huisvestingsproblemen over het algemeen om woonwagenbewoners gaat (zie de cijfers in paragraaf 159 hierboven), omdat er een gebrek is aan goedgekeurde standplaatsen en de autoriteiten steeds meer grotere standplaatsen opheffen. Dit wordt bevestigd door vertegenwoordigers van Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners. De burgemeester van Waalre verklaarde onlangs publiekelijk in de pers dat woonwagenkampen (en standplaatsen) moeten verdwijnen en dat de bewoners ervan in huizen moeten gaan wonen. Gemeentelijke autoriteiten hebben ook te maken met een steeds vijandigere houding van de lokale bevolking tegen nieuwe standplaatsen en die heeft in sommige gevallen geleid tot verplaatsing van woonwagens naar afgelegen plaatsen met slechte leefomstandigheden. Vertegenwoordigers van de Roma-, Sinti- en reizigers/woonwagenbewonersgemeenschappen benadrukken dat zij het gevoel hebben dat het beleid tot vermindering en uiteindelijk van verwijdering van alle woonwagenstandplaatsen een bedreiging vormt voor hun manier van leven en hun cultuur. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat hun beleid is gericht op de Roma die in 1978 naar Nederland zijn gekomen en in woningen zijn gehuisvest, en niet op woonwagenbewoners, wier woonomstandigheden niet bekend zijn bij hen. De ECRI heeft ook vernomen dat Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners moeilijk leningen kunnen afsluiten voor hun woonwagens, omdat het land waarop ze gestationeerd zijn, gewoonlijk niet van hen is en/of omdat dit type onderdak niet als reguliere huisvesting wordt beschouwd.

169. De ECRI adviseert de autoriteiten de behoeften van Roma, Sinti en reizigers die in woonwagens wonen, te inventariseren en ervoor te zorgen dat er voldoende standplaatsen beschikbaar zijn, zodat zij volgens hun tradities en cultuur kunnen leven.

170. De ECRI is verontrust door berichten waaruit zou blijken dat gemeenten zijn gestart met etnische registratie van Roma en Sinti. De autoriteiten hebben de ECRI verzekerd dat dit niet het geval is. De burgemeester van Nieuwegein heeft

echter publiekelijk verklaard dat gemeenten met de grootste Romagemeenschappen een register van deze bewoners zouden moeten aanleggen[125]. Uit berichten in de pers blijkt ook dat de politie, de jeugdzorg en de afdeling juridische zaken van de gemeente Ede sinds 1978 een archief bijhouden van verslagen over Roma. Verder schreef de minister van Wonen, Wijken en Integratie in een brief van 26 juni 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat gemeenten de regering hadden gevraagd te onderzoeken hoe de bewegingen van Roma kunnen worden geregistreerd en dat dit verzoek door de regering in overweging zou worden genomen bij de formulering van haar standpunt over registratie (etnisch of anderszins). De minister specificeerde dat er een goede onderbouwing nodig is van nut en noodzaak van registratie. De ECRI brengt in die zin in herinnering dat het verzamelen van gegevens over verschillende aspecten van het leven opgesplitst naar categorieën als nationaliteit en etnische afkomst rechtmatig is indien dit gebeurt ten behoeve van het monitoren van patronen van discriminatie of achterstandssituaties van kwetsbare groepen op voorwaarde dat de vertrouwelijkheid, nadrukkelijke toestemming en vrijwillige zelfidentificatie van personen van een bepaalde groep in acht worden genomen. Elke andere vorm van etnische registratie is gevaarlijk, druist in tegen de rechten van de mens en leidt tot mogelijk misbruik.

171. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten onmiskenbaar duidelijk te maken dat gemeenten in geen geval aparte etnische registers voor Roma en Sinti onderhouden.

172. Volgens de negende rapportage van de Monitor Racisme & Extremisme en volgens vertegenwoordigers van de Roma- en Sintigemeenschap zijn ongeveer 1.000 Roma en Sinti staatloos. Sommigen zijn staatloos volgens de wet omdat ze door geen enkele Staat als onderdaan worden beschouwd, maar velen zijn feitelijk staatloos omdat hun nationaliteit onbekend is. Volgens vertegenwoordigers van de Romagemeenschap is deze situatie deels toe te schrijven aan het feit dat in Nederland aanwezige Roma na het uiteenvallen van Joegoslavië door gemeenten werd gevraagd een bewijs van hun nationaliteit te overleggen (Servisch, Kroatisch enz.). Omdat velen van hen dat bewijs om verschillende redenen niet konden overleggen[126], werd hun nationaliteit als onbekend beschouwd en die status is sindsdien onveranderd gebleven. Door die status hebben ze ook geen toegang tot sociale rechten, waaronder toegang tot werk. De ECRI is ook op de hoogte gesteld van gevallen waarin Roma van wie de nationaliteit niet bekend is, naar detentiecentra zijn gestuurd terwijl ze uiteraard niet naar een ander land konden worden gerepatrieerd. De ECRI merkt verder op dat Nederland geen procedure heeft voor het bepalen van staatloosheid. Bovendien wordt de staatloosheid van de ouders overgedragen op de in Nederland geboren kinderen en komen pas derde-generatie staatloos geboren kinderen[127] in aanmerking voor de Nederlandse nationaliteit. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat zij momenteel manieren onderzoeken om dit probleem op te lossen. De ECRI herinnert de autoriteiten aan artikel 32 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen. Daarin staat dat Verdragsluitende Staten, voor zover mogelijk, de naturalisatie van staatlozen dienen te vergemakkelijken. Zij dienen er in het bijzonder naar te streven de

[125] Volgens een artikel in de Volkskrant van 23 september 2010 zou de burgemeester hebben gezegd: 'We hebben te maken met een groep mensen die het verst van de Nederlandse samenleving afstaan en ten behoeve van henzelf en hun omgeving moet worden geholpen. We kunnen dat niet doen zonder dat we hun problemen in kaart brengen.'

[126] Onder andere vanwege de staat waarin het openbaar bestuur verkeerde ten tijde van het uiteenvallen van Joegoslavië en de vorming van de nieuwe staten.

[127] Dat wil zeggen op voorwaarde dat degenen die tot de eerste generatie behoren, door de Nederlandse autoriteiten als staatloos worden erkend en een identiteitskaart hebben.

naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zo veel mogelijk te verlagen.

173. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten alle noodzakelijke stappen te zetten voor een formeel mechanisme voor het bepalen van staatloosheid en, nog belangrijker, voor het voorkomen dat staatloosheid nog langer wordt overgedragen op in Nederland geboren kinderen.

Vluchtelingen en asielzoekers

174. Uit door de autoriteiten geleverde statistieken blijkt dat het aantal nieuwe asielaanvragen sinds 2008 is afgenomen[128]. Het aantal personen dat een vluchtelingenstatus[129] of subsidiaire bescherming[130] is verleend, is echter gestegen en het aantal personen dat een humanitaire status[131] is verleend, is gedaald. In Nederland wordt overigens gemiddeld 2% van de jaarlijkse aanvragen goedgekeurd, maar wereldwijd is dat volgens de UNHCR 44,5%[132].

175. De ECRI drong er in haar derde rapport bij de Nederlandse autoriteiten op aan om te zorgen voor procedures die borg staan voor een gedegen behandeling van de aanvraag van personen die asiel zoeken in Nederland en bescherming behoeven, zonder die mensen bloot te stellen aan het risico te worden teruggezonden naar een land waar ze mogelijk slachtoffer worden van ernstige schendingen van de mensenrechten. Hiertoe adviseerde de ECRI met name om de versnelde procedure en het gebruik hiervan te heroverwegen. De ECRI benadrukte dat statistische doeleinden geen drijfveer mogen zijn om zaken naar de versnelde procedure toe te geleiden, maar dat deze keuze uitsluitend op inhoudelijke gronden van de aanvragen dient te worden gebaseerd. De ECRI adviseerde de Nederlandse autoriteiten tevens om het streven naar kortere wachttijden binnen de reguliere asielprocedure te intensiveren.

176. De Vreemdelingenwet werd in 2010 gewijzigd en de asielprocedure is als gevolg daarvan ingrijpend veranderd. Wat in het derde rapport van de ECRI de 'versnelde procedure' (behandeling van een asielaanvraag binnen 48 uur) werd genoemd, is inmiddels de standaardprocedure voor de behandeling van asielaanvragen geworden (de algemene asielprocedure), terwijl de verlengde procedure nu alleen in uitzonderlijke omstandigheden wordt toegepast. In de nieuwe algemene procedure worden de meeste asielaanvragen niet binnen 48 uur, maar binnen acht dagen verwerkt, met een mogelijke verlenging tot maximaal veertien dagen. De procedure wordt voorafgegaan door een rust- en voorbereidingstermijn van ongeveer zes dagen[133] (of twee dagen als de aanvraag op Schiphol wordt verwerkt), tijdens welke de asielzoeker toegang heeft tot rechtshulp en wordt onderworpen aan een medisch onderzoek. Op de eerste dag van de algemene procedure is er een eerste gesprek met een medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met als doel informatie over de gezinssituatie en de reisroute van de asielzoeker te verzamelen. Tijdens dat gesprek mogen geen vragen worden gesteld over de motieven voor de asielaanvraag. De tweede dag krijgt de asielzoeker rechtshulp en de gelegenheid eventuele correcties in zijn/haar verklaringen van de eerste dag te bespreken. Op de derde dag voert de IND een gesprek over de inhoudelijke gronden van de aanvraag. Op de vierde dag kan de asielzoeker met hulp van de advocaat

[128] 11.565 in 2011, ten opzichte van 13.290 in 2010, 14.880 in 2009 en 13.380 in 2008.

[129] 515, 595, 810 en 710 in respectievelijk 2008, 2009, 2010 en 2011.

[130] 1.610, 3.270, 4.010, 4.065 in respectievelijk 2008, 2009, 2010 en 2011.

[131] 3.550, 4.280, 3.180 en 2.050 in respectievelijk 2008, 2009, 2010 en 2011.

[132] Het gaat hier om mensen met vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming en humanitaire status.

[133] De ECRI heeft echter vernomen dat de rusttermijn in de praktijk maximaal 21 dagen kan duren.

aanvullende correcties aanbrengen in de eerdere verklaringen. Op de vijfde dag maakt de IND het voorlopige besluit over de asielaanvraag bekend. Bij een negatief besluit kan de asielzoeker op de zesde dag opmerkingen maken en zijn/haar mening geven. Op dag zeven en acht geeft de IND een definitief besluit. Als er binnen deze termijn geen besluit is genomen, kan de procedure, zoals hierboven beschreven, tot zes maanden worden verlengd, met de mogelijkheid van een verlenging van nog eens zes maanden[134]. De ECRI merkt op dat op dit moment 90% van de aanvragers binnen de algemene procedure valt en dat in de tweede helft van 2011 54% van de besluiten naar de verlengde procedure werd doorverwezen ten opzichte van 30% voor de tijdens het derde ECRI-rapport gehanteerde versnelde procedure. De ECRI verwelkomt zowel de snelheid van de procedure als de ingebouwde waarborgen, zoals rechtshulp, de inzet van een tolk en een medisch onderzoek, die ervoor zorgen dat de procedure eerlijk verloopt. De ECRI is er echter op gewezen dat bovengenoemde termijn mogelijkerwijs te kort is voor asielzoekers die ter ondersteuning van hun asielaanvraag documenten in een ander land moeten aanvragen. Asielzoekers kunnen hiervoor weliswaar een verlenging aanvragen, maar autoriteiten bepalen zelf of die wordt toegekend. Verder heeft de ECRI informatie ontvangen waaruit blijkt dat de procedure ook geldt voor mensen met bijzondere behoeften, terwijl die procedure daar niet op is aangepast. De ECRI nodigt de autoriteiten - die in ieder geval hebben aangegeven dat uitzonderingen mogelijk zijn - uit dit nader te onderzoeken.

177. Als een asielaanvraag wordt afgewezen, heeft de asielzoeker vier weken de tijd om het land te verlaten. In die periode kan hij/zij nog in beroep gaan bij de rechtbank. Het beroep betekent geen automatische opschorting van de uitzettingsprocedure, maar de desbetreffende persoon kan wel een verzoek indienen om hangende het onderzoek naar het beroep in het land te mogen blijven. Als dat verzoek wordt ingewilligd, zorgen de autoriteiten voor onderdak. Volgende verzoeken worden alleen in behandeling genomen als er nieuwe relevante feiten aan het licht zijn gekomen of als de omstandigheden zijn gewijzigd[135]. Als de rechtbank niet binnen 28 dagen een uitspraak kan doen, mag de aanvrager een verzoek indienen voor een tussentijdse maatregel om in Nederland te blijven en van onderdak te worden voorzien. Bij een negatief besluit van de rechtbank kan de afgewezen asielzoeker nog in beroep gaan bij de Raad van State, maar dit geeft hem/haar geen recht op automatische opschorting van de uitzettingsprocedure of gratis onderdak. De ECRI is van mening dat het ontbreken van mogelijke opschorting van de uitzetting na het beroep van de asielzoeker vragen oproept omtrent naleving van het beginsel van non-refoulement, aangezien de asielzoeker het risico loopt het land te worden uitgezet voordat het onderzoek naar zijn/haar aanvraag volledig is voltooid[136]. De ECRI merkt verder op dat besluiten van de IND voorheen marginaal werden getoetst door de rechtbank, maar dat de rechtbank na wijziging van de Vreemdelingenwet in 2010 nieuwe omstandigheden en beleidsveranderingen in de beroepsfase in overweging dient te nemen. De ECRI heeft van haar gesprekspartners echter begrepen dat dit zelden gebeurt omdat de jurisprudentie van de Raad van State hieromtrent beperkend is.

---

[134] In uitzonderlijke gevallen, zoals in het geval van asielzoekers uit Libië en Syrië, hebben de autoriteiten een moratorium ingesteld, waardoor een besluit wordt uitgesteld. In deze gevallen kan de procedure van zes plus zes maanden met nog eens één jaar worden verlengd.

[135] Zie de Country Factsheet Netherlands van het Europees Agentschap voor Grondrechten (FRA) over het FRA-rapport 'Access to Effective Remedies: The asylum-seeker perspective', september 2010

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1039-asylum_factsheet_Netherlands_en.pdf

[136] Volgens jurisprudentie van het EHRM moet een rechtbank uitzetting opschorten als een asielaanvrager die dreigt het land uit te worden gezet (deportatie, uitzetting en refoulement), een 'arguable claim' heeft in de zin van artikel 3 en 2 van het EVRM. Zie bijvoorbeeld M.S.S. vs. België en Griekenland [GC], nr. 30696/09, 21 januari 2011.

178. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat een beroep tegen een negatief besluit over een asielaanvraag dat wordt ingediend bij een rechtbank en de Raad van State automatisch tot opschorting van de uitzettingsprocedure leidt.

179. De ECRI merkt op dat de UNHCR in een aantal gevallen zijn bezorgdheid heeft uitgesproken over het huidige beleid en de bestaande wetten inzake de gezinshereniging van mensen met een vluchtelingenstatus. Lange gesprekken voor het bepalen van de familiebanden zijn vervangen door DNA-tests. Deze procedure duurt blijkbaar lang en is niet altijd overal beschikbaar, aangezien die wordt uitgevoerd op de Nederlandse ambassade in het land waar het familielid woont en sommige landen geen Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging hebben. Bovendien heeft een vluchteling het wettelijk recht een aanvraag in te dienen voor gezinshereniging. Hierbij kan aanspraak worden gemaakt op twee regelingen: een speciale regeling voor vluchtelingen[137] en een algemene regeling voor alle migranten. In het eerste geval moet het verzoek om gezinshereniging binnen drie maanden na toekenning van de vluchtelingenstatus worden ingediend en aan de volgende eisen voldoen: het gezin moet al gevormd zijn voordat de vluchteling zijn/haar land verliet en de echtgenoot moet dezelfde nationaliteit hebben als de vluchteling. Zoals hierboven beschreven, kunnen vluchtelingen ook om gezinshereniging verzoeken via de voor alle migranten geldende procedure. In dat geval moeten ze echter aan inkomenseisen voldoen. Als gevolg daarvan is de speciale gezinsherenigingsprocedure voor vluchtelingen voor de meesten vaak de enige haalbare optie. De ECRI is van mening dat de bovengenoemde eisen van deze procedure, met name de eis dat het gezin gevormd moet zijn in het land dat de vluchteling is ontvlucht (en waarmee impliciet gevallen worden uitgesloten waarbij gezinnen zijn gevormd tijdens de vlucht uit het land of bij aankomst in Nederland) en de eis dat de echtgenoot dezelfde nationaliteit moet hebben als de vluchteling, in strijd zijn met het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8) en het verbod op discriminatie (artikel 14) in het EVRM, aangezien deze eisen niet gelden voor reguliere migranten.

180. De ECRI adviseert de autoriteiten de bepaling in de Vreemdelingenwet te schrappen waarin geëist wordt dat voor gezinshereniging van een vluchteling het gezin al moet zijn gevormd voordat hij/zij zijn/haar land ontvluchtte en dat zijn/haar echtgenoot dezelfde nationaliteit als hij/zij moet hebben.

181. In haar derde rapport ondersteunde de ECRI nadrukkelijk het voornemen van de Nederlandse autoriteiten om het beleid inzake alleenstaande minderjarige asielzoekers te herzien en benadrukte de commissie dat detentie van kinderen strikt beperkt moet blijven tot gevallen waarin dit absoluut noodzakelijk en in het belang van het kind is.

182. In maart 2010 introduceerden de Nederlandse autoriteiten een nieuw beleid inzake de administratieve detentie van kinderen en hun gezinnen: minderjarigen mogen maximaal twee weken wordt vastgehouden voordat ze worden uitgezet, de kinderen en hun gezin wordt alternatieve huisvesting aangeboden, en de detentieomstandigheden worden verbeterd. Dit betekent dat alleenstaande minderjarige asielzoekers alleen in bepaalde gevallen in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in detentie worden gezet[138139]. Uit het in 2010

[137]Gezinshereniging moet worden aangevraagd drie maanden na toekenning van de vluchtelingenstatus en moet voldoen aan de volgende eisen: het gezin moet al gevormd zijn voordat de vluchteling zijn/haar land verliet en de echtgenoot moet dezelfde nationaliteit hebben als de vluchteling.

[138] Als de minderjarige wordt verdacht of is veroordeeld voor een ernstig misdrijf, zijn/haar vertrek binnen 14 dagen kan worden bewerkstelligd, voorheen het opvangcentrum zonder begeleiding heeft verlaten, of niet heeft voldaan aan een meldplicht of een vrijheidsbeperkende maatregel niet heeft nageleefd. Of als de persoon bij de Nederlandse grens toegang tot het land is geweigerd en nog niet is vastgesteld of hij/zij minderjarig is.

gepubliceerde rapport Separated, Asylum-Seeking Children in European Union Member States van de FRA blijkt dat justitiële jeugdinrichtingen als detentiefaciliteiten voor alleenstaande minderjarige asielzoekers worden gebruikt. In 2009 werden 300 alleenstaande minderjarigen in dergelijke inrichtingen vastgehouden. In het bovengenoemde rapport staat dat de minderjarigen klaagden over gebrek aan ondersteuning van hun begeleiders en onvoldoende medische behandeling. De autoriteiten hebben de ECRI echter laten weten dat het aantal in detentie geplaatste alleenstaande minderjarige asielzoekers is gedaald van 220 in 2010 naar 90 in 2011. De ECRI verwelkomt deze ontwikkeling.

183. De ECRI is ongerust over de situatie van 50 personen van wie de asielaanvraag werd afgewezen en die na te zijn vastgehouden in een detentiecentrum werden vrijgelaten omdat ze niet het land konden worden uitgezet. Deze groep mensen woont al maanden (ook in de winter) in ongezonde omstandigheden in tenten zonder enige maatschappelijke ondersteuning van de autoriteiten.

184. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat afgewezen asielzoekers die niet het land kunnen worden uitgezet, voldoende maatschappelijke ondersteuning krijgen zodat hun fysieke en geestelijke gezondheid is gewaarborgd.

Overige migranten en hun integratie[140]

185. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om het idee van integratie als een proces van twee kanten oprecht in het beleid uit te dragen. Hiertoe adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten met klem om overtuigend landelijk beleid te ontwikkelen om het integratietekort bij de autochtone bevolking aan te pakken door oprecht respect voor diversiteit en kennis van verschillende culturen en waarden te stimuleren, en tevens door diepgewortelde vooroordelen over culturen en waarden uit te bannen. De ECRI adviseerde de Nederlandse autoriteiten derhalve tevens de bestrijding van rassendiscriminatie tot een integraal deel van het integratiebeleid maken.

186. In het derde rapport over Nederland constateerde de ECRI dat de autoriteiten integratie beschouwen als een proces van twee kanten waarbij zowel de autochtone bevolking als minderheden betrokken zijn. De ECRI maakt zich ernstig zorgen over het feit dat deze mening sinds het vorige rapport radicaal is veranderd. In het in 2011 gepresenteerde wetsvoorstel over integratie en de in 2013 goed te keuren wet ligt de verantwoordelijkheid voor integratie duidelijk bij degenen die zich in Nederland willen vestigen. In het memorandum over integratie dat op 16 juni 2011 aan de Tweede Kamer gestuurd, verklaren de autoriteiten dat de nieuwe integratieaanpak niet verenigbaar is met positieve actie voor specifieke groepen. Om preciezer te zijn, integratie wordt nu gezien als iets waar iedereen in de Nederlandse samenleving een bijdrage aan moet leveren, ongeacht onder ondere hun geslacht of religieuze overtuiging. Als gevolg hiervan hebben de autoriteiten aangekondigd in alle voor integratie geoormerkte middelen te zullen snijden, ook in de middelen voor specifieke groepen die de ECRI zorgen baren (kwetsbare groepen) en hun overlegorganen[141]. Ze benadrukken dat de integratie van kwetsbare groepen

[139] Europees Agentschap voor Grondrechten (FRA) 'Separated, Asylum-Seeking Children in European Union Member States: Comparative Report', 7 december 2010, blz. 69.

[140] De ECRI benadrukt nogmaals dat het bezoek van de ECRI-delegatie aan Nederland plaatsvond in een overgangsperiode, direct na de parlementaire verkiezingen en voor de formatie van een nieuwe regering. De ontwikkelingen die sinds het derde ECRI-rapport hebben plaatsgevonden, zijn derhalve niet noodzakelijkerwijs een afspiegeling van de aanpak van de nieuwe regering.

[141] Zie 'Antidiscriminatieorganen en -beleid' hierboven over het stopzetten van het LOM.

wordt aangepakt middels algemeen beleid voor de gehele bevolking. De regering die voor de verkiezingen van 2012 aan de macht was, deelde de mening van diverse politici dat de multiculturele samenleving is mislukt en dat culturele diversiteit vaak tot verdeling leidt. De autoriteiten voerden om die reden strengere eisen in voor nieuwkomers[142] en spanden zich in voor het indammen van de immigratie van personen die weinig vooruitzicht hebben om in hun eigen levensonderhoud te voorzien.

187. De ECRI beseft dat Nederland, met een bevolking van 16.574.989, al vele jaren migranten van verschillende culturen, godsdiensten en etniciteiten verwelkomt. Uit het door de autoriteiten bekostigde Jaarrapport integratie blijkt dat de Nederlandse bevolking bestaat uit 9% westerse vreemdelingen en 11% vreemdelingen van niet-westerse herkomst (voornamelijk van Turkse herkomst, gevolgd door mensen van Marokkaanse en Surinaamse herkomst). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat het aandeel niet-westerse allochtonen in de bijstand zes keer zo groot is als het aandeel autochtonen en dat ze zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers. Waar het overheidsbeleid misschien heel effectief is in het beperken van de immigratie (zoals hieronder duidelijk wordt gemaakt) biedt het geen echte oplossing voor de integratie van groepen die de ECRI zorgen baren en die problemen ervaren bij het evenaren van de sociaaleconomische resultaten die autochtonen boeken. Snijden in subsidies aan organen die de belangen van deze gemeenschappen behartigen en in projecten die gericht zijn op verbetering van de integratie van deze gemeenschappen draagt weinig bij aan het verminderen van het de laatste jaren toegenomen wederzijdse wantrouwen tussen de autochtone bevolking en kwetsbare groepen[143]. De ECRI verwelkomt de jaarlijkse publicatie van een door de overheid bekostigd integratierapport waarmee de situatie van migranten in kaart wordt gebracht, maar er is behoefte aan specifieke, doelgerichte actie om de in die rapporten genoemde problemen aan te pakken, aangezien een uniforme aanpak, naar de mening van de ECRI, weinig bijdraagt aan het wegnemen van specifieke obstakels van specifieke gemeenschappen. De ECRI is van mening dat, naast positieve actie, integratiebeleid ook een op de meerderheidsbevolking gericht element van grotere bewustwording en antidiscriminatie zou moeten bevatten. Wat betreft dat laatste verwijst de ECRI naar het onderdeel 'Antidiscriminatieorganen en -beleid' in dit rapport.

188. De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om een integratiebeleid in te voeren dat gericht is op integratie als een proces van twee kanten, waarbij positieve actie voor groepen die de ECRI zorgen baren, wordt hervat en respect voor diversiteit en kennis van verschillende culturen wordt bevorderd. Hiertoe adviseert de ECRI de Nederlandse autoriteiten tevens om de bestrijding van rassendiscriminatie een integraal onderdeel van het integratiebeleid te maken.

189. In 2010 werd de Rijkswet op het Nederlanderschap gewijzigd waardoor de mogelijkheden van dubbele nationaliteit werden beperkt. In 2013 worden nieuwe wijzigingen voorgesteld.

190. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om de uitvoering van de inburgeringsexamens in het buitenland (zoals voorzien in de Wet Inburgering in het buitenland), de Wet Inburgering en de verhoging van de leges voor verblijfsvergunningen te monitoren, evenals de effecten hiervan op het

---

[142] Zie hieronder voor nieuwe ontwikkelingen omtrent de Wet Inburgering in het buitenland, de Wet Inburgering en de Rijkswet op het Nederlanderschap.

[143] Zie hoofdstuk III ('Klimaat publieke opinie en publiek debat over racisme') en in het bijzonder 'Racisme in de sport'.

aantal vergunningaanvragen. Ook adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om de Wet Inburgering in het buitenland te heroverwegen in het licht van de conformiteit ervan met het verbod op discriminatie naar nationaliteit, met name in het vrijstellingensysteem. Verder adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten met klem te zorgen voor een breed scala aan praktisch beschikbare voorbereidende inburgeringscursussen, die zoveel mogelijk aansluiten bij de individuele behoeften van de betrokken personen.

191. Het in het derde ECRI-rapport beschreven inburgeringsexamen in het buitenland en het inburgeringsexamen voor nieuwe migranten (en voor personen die in Nederland woonden voordat de Wet Inburgering in 2007 in werking trad) zijn nog steeds verplicht. Ze testen de kennis van de Nederlandse taal en cultuur.

192. Het inburgeringsexamen in het buitenland is verplicht voor personen tussen de 16 en 65 jaar die in aanmerking willen komen voor een verblijfsgunning en zich in Nederland willen vestigen. In de praktijk doen mensen het examen met het oog op gezinshereniging. Het examen kan meerdere malen worden gedaan en kost 350 euro per keer. Als de kandidaat slaagt, moet hij/zij binnen één jaar een verblijfsvergunning aanvragen. Doet hij/zij dat niet, dan moet het examen opnieuw worden gedaan. De vrijstellingen die de ECRI in haar derde rapport beschreef en als discriminerend op grond van nationaliteit bekritiseerde, gelden nog steeds[144]. Volgens de Wet Inburgering in het buitenland kunnen mensen ook op medische gronden vrijstelling krijgen van het examen.

193. De ECRI spreekt haar bezorgdheid uit dat per april 2011, als gevolg van de wijziging van de Wet Inburgering in het buitenland, een hogere cesuur geldt voor het inburgeringsexamen in het buitenland. Bovendien is het voormalige mondelinge examen tegenwoordig een examen leesvaardigheid. Volgens de autoriteiten is het slagingspercentage van dit type examen heel hoog (90%) en hebben personen die slagen, een hogere of middelbare opleiding (hoe hoger de opleiding, des te groter de slaagkans). Uit diverse rapporten blijkt verder dat deze nieuwe eisen een onevenredig negatief effect hebben op laaggeschoolde echtgenoten, ouderen en ongeletterden. De ECRI merkt daarom op dat deze nieuwe eisen waarschijnlijk een belemmerend effect hebben op de gezinshereniging van deze categorieën mensen en in strijd zouden kunnen zijn met artikel 8 van het EVRM[145] [146].

194. De ECRI constateert verder dat er geen cursussen worden aangeboden om kandidaten voor te bereiden op het inburgeringsexamen in het buitenland. De ECRI heeft vernomen dat de autoriteiten werken aan de ontwikkeling van een oefenpakket, dat 70,40 euro zou gaan kosten. De ECRI merkt op dat ook de kosten van het examen en het ontbreken van voorbereidende cursussen een belemmering vormen voor de uiteindelijke uitoefening van het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven.

---

[144] Uitgezonderd van het inburgeringsexamen zijn ingezetenen van EU- en EER-landen, Zwitserland, de VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en Japan. De autoriteiten rechtvaardigen deze uitzonderingsposities op grond van het met Nederland gelijkwaardige niveau van de culturele, economische en maatschappelijke ontwikkelingen in deze landen.

[145] Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven: 1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[146] In juli 2008 oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat het onwettig was om van een ongeletterde Marokkaanse vrouw die zich bij haar familie in Nederland wilde voegen, te eisen dat zij eerst voor het inburgeringsexamen moest slagen voordat ze het land in mocht. Deze uitspraak lijkt geen invloed te hebben gehad op het huidige beleid.

195. De ECRI beseft dat de regering de Wet Inburgering in het buitenland jaarlijks evalueert. Daaruit blijkt dat het aantal aanvragen voor visums voor gezinshereniging is gedaald en dat 6 van de 38 verzoeken om vrijstelling in 2009 is ingewilligd. De ECRI merkt op dat deze wet zeker een effect heeft op het migratievolume in Nederland, maar dat de bijdrage aan het doel van inburgering nog niet is geëvalueerd[147].

196. De ECRI adviseert de autoriteiten met klem de bepalingen in de Wet Inburgering in het buitenland over de invoering van een leesvaardigheidsexamen en de verhoging van de cesuur van niveau A1-min naar A1 in te trekken. Verder adviseert de ECRI de autoriteiten ervoor te zorgen dat de kosten en de beschikbare oefenmaterialen voor het examen toepasselijk zijn en geen belemmering vormen voor economisch of maatschappelijk kansarme personen.

197. Verder adviseert de ECRI de Nederlandse autoriteiten om de Wet Inburgering in het buitenland te heroverwegen in het licht van de conformiteit ervan met het verbod op discriminatie naar nationaliteit, met name in het vrijstellingensysteem.

198. De ECRI constateert dat er enkele belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd in de Wet Inburgering (zie ook paragraaf 51 in het derde ECRI-rapport). Met ingang van januari 2013 moeten migranten die in Nederland willen blijven, binnen drie jaar na aankomst in het land zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen. Gebeurt dat niet, dan krijgen ze een boete, wordt de tijdelijke verblijfsvergunning niet verlengd, of wordt de tijdelijke verblijfsvergunning ingetrokken[148]. In het laatste geval zou de migrant moeten terugkeren naar zijn/haar land, het inburgeringsexamen in het buitenland opnieuw moeten doen en een tijdelijke verblijfsvergunning moeten aanvragen. Ook vluchtelingen moeten slagen voor het inburgeringsexamen. Als ze binnen de periode van drie jaar zakken, krijgen ze een boete. Het inburgeringsexamen mag binnen de periode van drie jaar zo vaak worden gedaan als men zelf wil. De kosten variëren naar schatting van 250 tot 1.200 euro (en zijn de afgelopen jaren gestegen)[149]. Waar in het verleden inburgeringscursussen nog deels werden vergoed, geldt vanaf 2013 een leningstelstel voor bekostiging van het inburgeringsexamen (en de -cursussen). Leningen moeten na 10 jaren worden terugbetaald, tenzij het inkomen van de aanvrager ontoereikend is. In de gewijzigde wet is bepaald dat de inburgeringscursussen niet langer door de gemeenten of andere overheden worden aangeboden, maar dat de organisatie ervan wordt overgelaten aan de vrije markt. Uit het Jaarrapport integratie blijkt dat het slagingspercentage vrij hoog is, te weten 85% in 2007, 82% in 2008 en 74% in 2009, ook al daalde in de tweede helft van 2009 het aantal aanvragen voor het inburgeringsexamen met 29% als gevolg van de bovengenoemde kostenstijging.

199. De ECRI merkt op dat kennis van de taal en cultuur van het gastland zeker bijdraagt aan de participatie van niet-staatsburgers in de Nederlandse samenleving en dus een belangrijke rol speelt bij de inburgering, maar dat inburgeringsmaatregelen eerst en vooral moeten bestaan uit prikkels en niet uit sancties. Bovendien blijkt uit evaluaties van de autoriteiten in 2010 dat diezelfde autoriteiten nog niet duidelijk voor ogen hebben in hoeverre de inburgeringsexamens een bijdrage hebben geleverd aan de integratie van migranten. De nieuwe wijzigingen die in 2013 in werking treden, leggen naar de

---

[147] Zie ook paragraaf 199 van dit rapport.

[148] Volgens de autoriteiten kan een tijdelijke verblijfsvergunning niet worden ingetrokken als dit in strijd is met richtlijn 2003/86/EC van de Raad van de Europese Unie over het recht op gezinshereniging of met artikel 8 van het EVRM. Ook vergunningen die op grond van een asielverzoek zijn verleend, kunnen niet worden ingetrokken.

[149] Zie het rapport Doorstroom praktijkexamen inburgering, J Stouten en M Brink, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, 2010.

mening van de ECRI een buitensporige druk op personen die legaal in Nederland verblijven en naar een stabielere situatie streven, met name op personen die zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen en zich bij hun echtgenoot in Nederland hebben gevoegd. In deze gevallen bestaat het gevaar dat het gezin wederom wordt gescheiden. De ECRI is daarom van mening dat inburgering en het leren van de taal zeker moeten worden bevorderd, maar dat dit niet mag gebeuren ten koste van gescheiden gezinnen. Wat betreft het overlaten van inburgeringscursussen aan de vrije markt is de ECRI van mening dat de autoriteiten de plicht hebben ervoor te zorgen dat die cursussen inspelen op de behoeften van iedereen die het examen moet doen, bijvoorbeeld ook van mensen die lange werkdagen hebben of alleen op specifieke uren een cursus kunnen volgen.

200. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten om die bepalingen in de Wet Inburgering te schrappen waarin staat dat zakken voor het inburgeringsexamen grond is voor het opleggen van een boete of het intrekken van een tijdelijke verblijfsvergunning.

201. Verder adviseert de ECRI de autoriteiten ervoor te zorgen dat gezinshereniging niet in gevaar komt door de bepaling in de Wet Inburgering dat zakken voor een inburgeringsexamen grond is voor weigering van verlenging van een tijdelijke verblijfsvergunning.

202. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten toezicht te houden op de organisatie van inburgeringscursussen opdat ze inspelen op de behoeften van iedereen die het examen moet doen. De commissie adviseert de autoriteiten ook ervoor te zorgen dat de kosten van het inburgeringsexamen op een redelijk niveau blijven.

203. Volgens een uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 26 april 2012 (ECJ)[150] variëren de leges voor verblijfsvergunningen van 188 tot 830 euro. Het Hof oordeelde dat ze onevenredig hoog waren; in de tussentijd zijn ze verhoogd tot 1.250 euro[151] [152]. De ECRI is bezorgd dat zulke hoge leges, plus de kosten van het inburgeringsexamen en de inburgeringscursussen, een belemmering vormen voor migranten voor het aanvragen en verkrijgen van een verblijfsvergunning.

204. De ECRI constateert dat de leges voor gezinshereniging van migranten zijn verlaagd tot 225 euro.

205. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten de leges voor verblijfsvergunningen te verlagen.

206. De ECRI merkt op dat er in Nederland geen statutaire regeling is voor de duur van de administratieve detentie van illegale migranten, ook al geldt er, conform de in 2010 in werking getreden richtlijn 2008/115/EC van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, in principe wel een limiet van zes maanden en een maximale verlenging tot 18 maanden. Het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) constateerde in zijn rapport van 9 augustus 2012 echter dat het niet

---

150 In een zaak die op 25 oktober 2010 voor het Hof was gebracht.

151 Het Hof vond Nederland in bovengenoemde uitspraak schuldig aan schending van richtlijn 2003/109/EC van de Raad van de Europese Unie inzake de status van langdurige ingezetenen van derde landen vanwege de eis dat langdurig ingezetenen van derde landen buitensporige, onevenredige leges moesten betalen voor het aanvragen van een Nederlandse verblijfsvergunning voor lange termijn en voor het verkrijgen van toestemming voor gezinsleden om hen te begeleiden of zich bij hen te voegen.

152 Zie 'Vluchtelingen en asielzoekers" in hoofdstuk VI ('Kwetsbare groepen/mikpunten').

ongebruikelijk is dat vreemdelingen kort na beëindiging van hun detentie (na afloop van de periode van 18 maanden) opnieuw door de politie worden gearresteerd, dat wil zeggen als ze het land ondertussen niet al hebben verlaten. Verschillende bronnen, waaronder het rapport 'Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten?' van de Nationale ombudsman, wijzen op de slechte omstandigheden in de detentiecentra, de lange duur van de detentie en het Spartaanse regime. Voor een beschrijving van de materiële omstandigheden in de Nederlandse detentiecentra voor migranten verwijst de ECRI naar de rapporten van het CPT.

207. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten een wettelijke maximale duur voor de administratieve detentie van migranten vast te stellen.

VII. Monitoring racisme en rassendiscriminatie

208. In haar derde rapport moedigde de ECRI de Nederlandse autoriteiten aan racisme en rassendiscriminatie te monitoren met methoden waar percepties en ervaringen van slachtoffers integraal deel van uitmaken. De ECRI adviseerde om dergelijk onderzoek met regelmatige tussenpozen uit te voeren en de resultaten ervan effectief in te zetten voor de ontwikkeling van beleid tegen racisme en rassendiscriminatie.

209. De ECRI is zeer verheugd dat de Nederlandse autoriteiten sinds het derde ECRI-rapport zijn doorgegaan met het uitzetten van jaarlijks onafhankelijk onderzoek naar racisme en extremisme waarin perceptiegericht en maatschappelijk wetenschappelijk onderzoek wordt gekoppeld aan juridisch onderzoek. Met name de Monitor Racisme & Extremisme wordt regelmatig gepubliceerd (zie ook hoofdstuk IV 'Racistisch geweld' en hoofdstuk VII 'Kwetsbare groepen/doelgroepen': 'Joodse gemeenschap' en 'Roma, Sinti en reizigers/woonwagenbewoners'). Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiceert samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een Jaarrapport integratie, onder andere met informatie over de situatie van diverse aspecten van het leven van migranten en hun perceptie van hun integratie[153]. Het SCP heeft op verzoek van de autoriteiten ook nog andere relevante documenten gepubliceerd, zoals de Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt (2010) en Vluchtelingengroepen in Nederland, Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten (2011). De ECRI merkt verder op dat de Nationale ombudsman onlangs een rapport heeft uitgebracht waarin hij kritiek uit over de omstandigheden waaronder vreemdelingen zonder verblijfsvergunning worden vastgehouden[154]. De ECRI verwelkomt de inspanningen van de autoriteiten om racisme en rassendiscriminatie te monitoren, maar benadrukt dat deze publicaties zouden moeten dienen als een platform voor de ontwikkeling van alomvattende integratie- en antidiscriminatiestrategieën[155].

210. De ECRI herhaalt de aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten ervoor te zorgen dat in opdracht van hen verricht onderzoek naar integratie, rassendiscriminatie en extremisme wordt meegenomen in beleid ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie.

211. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten om de systemen voor het monitoren van verschillende aspecten van de situatie van

[153] Thuis in Nederland, Trends in de integratie van niet-westerse migranten, zie paragraaf 84.

[154] Zie 'Overige migranten en hun integratie' in 'Kwetsbare groepen/doelgroepen' in hoofdstuk V.

[155] Zie 'Overige migranten en hun integratie' in hoofdstuk VI ('Kwetsbare groepen/mikpunten') en 'Antidiscriminatieorganen en -beleid' in hoofdstuk I ('Bestaan en toepassing wetgeving').

kwetsbare groepen (groepen die de ECRI zorgen baren) te verbeteren door relevante gegevens afzonderlijk te verzamelen en in te delen naar categorieën zoals nationale of etnische afkomst, geloofsovertuiging, taal of nationaliteit. De commissie adviseerde de autoriteiten ervoor te zorgen dat dit steeds geschiedt met inachtneming van de beginselen van vertrouwelijkheid, geïnformeerde instemming en vrijwillige vereenzelviging van personen met een bepaalde groepering. Dergelijke systemen dienen in nauwe samenwerking met alle relevante partijen, met inbegrip van maatschappelijke organisaties, te worden ontwikkeld; tevens dienen vraagstukken van geslacht in ogenschouw te worden genomen met het oog op mogelijke dubbele of meervoudige discriminatie. De ECRI benadrukte dat dergelijke gegevens dienen te worden gebruikt voor het monitoren van discriminatiepatronen en situaties waarin kwetsbare groepen worden benadeeld.

212. De ECRI constateert dat de observaties in het derde ECRI-rapport (zie paragraaf 114) nog steeds gelden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt gegevens over de in Nederland woonachtige bevolking en deelt deze in naar geboorteland. Op basis hiervan wordt men ingedeeld als allochtoon (met een buitenlandse achtergrond) of autochtoon (met een Nederlandse achtergrond). Een allochtoon is iemand die in het buitenland is geboren en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren; ook personen die Nederlands onderdaan zijn, kunnen in deze categorie vallen[156]. Binnen de categorie wordt verder onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Het Adviescomité van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden merkte in zijn Opinie over Nederland 2009 bovendien op dat Nederland geen gegevens over de etnische afkomst van personen verzamelt via een volkstelling. In plaats daarvan worden de gegevens over de etnische samenstelling van de Nederlandse bevolking verkregen door bestaande gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministraties en andere onderzoeken (zoals de huishoudenstatistiek) aan elkaar te koppelen[157].

213. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat het CBS geregeld statistieken over verschillende aspecten van de leefomstandigheden van allochtonen publiceert. Ze hebben verder benadrukt dat dit systeem van gegevensverzameling niet is gebaseerd op het beginsel van zelfidentificatie, omdat slechts een klein deel van de 'etnische minderheden' zich identificeert als behorende tot een bepaalde etniciteit. Verder willen ze gegevens over langere perioden volgen; dat zou heel moeilijk zijn als het gaat om iemands culturele oriëntatie.

214. De ECRI merkt op dat deze vorm van gegevensverzameling niet past bij het beginsel van geïnformeerde instemming en vrijwillige vereenzelviging van personen met een bepaalde groepering. Bovendien stijgt het aantal tweedegeneratieallochtonen met ouders die buiten Nederland zijn geboren, waardoor classificatie op basis van 'allochtoonschap' steeds minder toepasselijk wordt voor het monitoren van patronen van discriminatie. Verder biedt deze vorm van gegevensverzameling geen mogelijkheid voor het monitoren van de situatie van andere kwetsbare groepen die de ECRI zorgen baren, zoals historische minderheden, met name Joden, Roma en Antillianen.

215. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten nogmaals om de systemen voor het monitoren van verschillende aspecten van de situatie van groepen die de ECRI zorgen baren, te verbeteren door relevante gegevens afzonderlijk te verzamelen en in te delen naar categorieën zoals nationale of etnische afkomst,

[156] Degenen die bij geboorte Nederlander zijn geworden, vallen echter buiten deze groep.

[157] De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat hierbij het beginsel van vertrouwelijkheid in acht wordt genomen.

geloofsovertuiging, taal of nationaliteit, en wel zodanig dat hierbij de beginselen van vertrouwelijkheid, geïnformeerde instemming en vrijwillige vereenzelviging van personen met een bepaalde groepering in acht worden genomen. Dergelijke systemen dienen te worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met alle relevante partijen, met inbegrip van maatschappelijke organisaties. Tevens dienen vraagstukken van geslacht in ogenschouw te worden genomen, met name met het oog op mogelijke dubbele of meervoudige discriminatie. De ECRI benadrukt dat dergelijke gegevens dienen te worden gebruikt voor het monitoren van discriminatiepatronen en situaties die in het nadeel werken van leden van groepen die de ECRI zorgen baren.

VIII. Gedrag politiemedewerkers

216. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten onderzoek te laten doen naar *racial profiling*[158] bij de misdaadbestrijding - en terrorismebestrijding - in Nederland door medewerkers van de politie, justitie en veiligheids- en inlichtingendiensten. De ECRI benadrukte in het bijzonder de noodzaak van zowel diepgaand onderzoek als *ethnic monitoring* van de desbetreffende activiteiten van de politie en veiligheidsdiensten conform haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie door politiemedewerkers.

217. Uit een onderzoek van het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (FRA) uit 2008 blijkt dat in de periode van twaalf maanden voorafgaand aan de enquête 34% van de respondenten met een Surinaamse achtergrond, 28% van de respondenten met een Turkse achtergrond en 26% van de respondenten met een Noord-Afrikaanse achtergrond door de Nederlandse politie is aangehouden. Tien procent van alle respondenten van Noord-Afrikaanse achtergrond in Nederland verklaarde dat zij in die periode van 12 maanden - in hun perceptie - waren aangehouden vanwege hun etniciteit, godsdienst of immigratiestatus. Hetzelfde gold voor 9% van de respondenten met Surinaamse achtergrond en 7% van de respondenten met Turkse achtergrond[159.] Verder blijkt uit de Monitor Rassendiscriminatie 2009[160] dat de autoriteiten over het algemeen niet effectief optreden tegen de praktijk van *ethnic profiling* bij de politie, wat een aanhoudend probleem is. Verschillende rapporten, waaronder een van de Nationale ombudsman en de ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam[161], tonen aan dat de politie veel bevoegdheden heeft wat betreft het aanhouden van iemand voor een identiteitscontrole en preventief fouilleren en dat politieagenten vaak geen duidelijke instructies krijgen over de criteria die van toepassing zijn. Bovendien is de politie niet verplicht aanhoudingen en gevallen van preventief fouilleren te registreren. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat de burgemeester van een gemeente een bepaald gebied kan aanwijzen waar mensen kunnen worden aangehouden en preventief kunnen worden gefouilleerd vanwege de (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens.

---

[158] In Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie door politiemedewerkers is *racial profiling* omschreven als het zonder objectieve of redelijke grond gebruikmaken van onder andere ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit, nationale en etnische achtergrond bij controles, surveillance en andere rechtshandhavingshandelingen.

[159] De Nationale ombudsman heeft samen met de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam verklaard dat per jaar ruim 50.000 personen in Nederland preventief worden gefouilleerd. Tweede rapportage Universal Periodic Review over Nederland van de VN-Mensenrechtenraad (2012).

[160] Monitor Rassendiscriminatie 2009, expertisecentrum Art. 1, Rotterdam, 2010, blz. 132 en 136 (onderzoek uitgevoerd in opdracht van de regering).

[161] Waarborgen bij preventief fouilleren - Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie, 15 september 2011.

218. De ECRI verwelkomt in deze context het onderzoek naar aanhoudingen en fouilleren dat in 2011 in opdracht van het Programmabureau Politie en Wetenschap is uitgevoerd. Daarin werd aanbevolen de selectiecriteria verder te ontwikkelen en er werden diverse voorbeelden gegeven. In een ander in opdracht van het Programmabureau Politie en Wetenschap verricht onderzoek uit 2011 werden de discretionaire bevoegdheid en de grenzen van de identiteitscontroles door de politie onderzocht en de conclusie was dat er geen aanwijzingen waren van ongerechtvaardigde en discriminerende identiteitscontroles. In het bovengenoemde rapport van de Nationale ombudsman en gemeentelijke ombudsmannen werd, conform Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11, paragraaf 11, benadrukt dat ras of godsdienst nooit een criterium voor aanhouden en fouilleren mag zijn. In datzelfde rapport wordt onderstreept dat er duidelijke criteria voor fouilleren moeten komen, dat de officier van justitie een grotere inbreng moet hebben als het gaat om het verlenen van toestemming voor fouilleren aan de politie, en dat tijdens het fouilleren de mensenrechten en de privacy in acht moeten worden genomen. De ECRI heeft van de Nederlandse autoriteiten vernomen dat de bevindingen in een aantal van deze rapporten zijn gebruikt en opgenomen in een wetsvoorstel dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer[162]. Het doel van het wetsvoorstel is verruiming van de fouilleerbevoegdheden van de politie. Het willekeurige karakter van preventief fouilleren blijft intact. De politie bepaalt nog steeds zelf wie wordt aangehouden, maar er zijn wel objectieve criteria waaraan moet worden voldaan (bijvoorbeeld wat betreft de tijd en locatie van de operatie, detectie van verdacht gedrag enz.).

219. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat nieuwe wetgeving inzake fouilleren duidelijke richtlijnen bevat voor de modaliteiten, de plaats, de duur en de noodzaak van het vermijden van *racial profiling*.

220. De ECRI adviseert de politie elke aanhouding en elk geval van preventief fouilleren, evenals de juridische grondslag ervan, te registreren. De ECRI adviseert verder dat politiemedewerkers worden getraind omtrent de kwestie *racial profiling*.

221. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten zorg te dragen voor een duurzame aanwezigheid van medewerkers uit etnische minderheden bij de politie. De commissie moedigde de autoriteiten aan de vertrekredenen van politiemedewerkers uit etnische minderheden in kaart te brengen en aan te pakken en tevens onderzoek in te stellen naar mogelijke patronen van discriminatie in de loopbaanontwikkeling van deze medewerkers. De ECRI adviseerde de Nederlandse autoriteiten ook te zorgen voor gespecialiseerde trainingen voor politiemedewerkers als hulpmiddel in de bewustwording van vooroordelen en stereotypen. Ten slotte moedigde de commissie de Nederlandse autoriteiten aan om de effectiviteit van de werkzaamheden van het Landelijk Bureau Discriminatiezaken Politie te monitoren ten aanzien van onder andere de inachtneming van de ontwikkeling van een zelfevaluatie-instrument voor de multiculturele en diversiteitscompetenties van politiemedewerkers.

222. Er werd een Meerjarenkader Diversiteit Politie 2006-2010 opgesteld om de diversiteit van de medewerkers als kracht te benutten en daarmee de effectiviteit van de politie te verhogen. Het programma voorzag in een stijging van het aantal medewerkers uit etnische minderheden (de doelstelling was 8%). De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat deze doelstelling bijna was gerealiseerd[163] maar

---

[162] http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33112_verruiming.

[163] Er was een stijging van 6,9 % naar 7,3%.

dat het programma is stopgezet. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat uit een mobiliteitsonderzoek van de politie is gebleken dat er geen verschil is tussen de kansen voor politiemedewerkers van Nederlandse afkomst en medewerkers afkomstig uit etnische minderheden. Het onderzoek laat zien dat politiemedewerkers uit etnische minderheden de stijging van hun vertegenwoordiging binnen het politiekorps toeschrijven aan hun eigen inspanningen, en niet aan het bovengenoemde programma. Desalniettemin blijkt uit een rapport over Nederland (2010) van het Adviescomité van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden dat er nog steeds medewerkers uit etnische minderheden zijn die de politie verlaten. De ECRI heeft vernomen dat de politie inmiddels een nieuw beleid in gang heeft gezet om meer vrouwen en meer leden van kwetsbare groepen die de ECRI zorgen baren, in hogere functies te krijgen. De autoriteiten hebben geen cijfers verstrekt die aantonen dat deze doelstelling is verwezenlijkt. De ECRI is ook op de hoogte gesteld van een best practice in de regio Amsterdam waarbij sprake is van de vorming van een speciale eenheid bestaande uit homoseksuele politiemedewerkers: 'Roze in Blauw'. Zij hebben een speciale hulplijn en patrouilleren tijdens evenementen zoals de Gay Parade.

223. De verantwoordelijkheid voor trainingen en workshops over diversiteit in het korps ligt bij het LECD Politie. De autoriteiten hebben erop gewezen dat alle politiemedewerkers aan het begin van hun opleiding een training krijgen over de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie en dat er ook ad-hoctrainingen over dit onderwerp worden georganiseerd. De autoriteiten hebben de ECRI ook laten weten door te gaan met het zelfevaluatie-instrument voor de multiculturele en diversiteitscompetenties van politiemedewerkers (zie derde ECRI-rapport, paragraaf 103). In het licht van een aantal in dit rapport aangehaalde gevallen waarin de politie aarzelend onderzoek zou hebben ingesteld na klachten over racisme en rassendiscriminatie moedigt de ECRI de autoriteiten aan om politiemedewerkers nog meer training te bieden over het bestrijden van racisme en rassendiscriminatie en het wegnemen van vooroordelen.

224. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten het beleid ter bevordering van de werving van politiemedewerkers uit groepen die de ECRI zorgen baren, te hervatten en de verwezenlijking van de doelstelling van een grotere vertegenwoordiging van etnische minderheden (en vrouwen) in de hogere functies van het politiekorps te continueren. De ECRI adviseert de autoriteiten zich te laten inspireren door het Amsterdamse project 'Roze in Blauw' en gespecialiseerde hulp te bieden aan alle groepen die de ECRI zorgen baren.

225. De ECRI adviseert de autoriteiten om politiemedewerkers meer training te bieden over het bestrijden van racisme en rassendiscriminatie en het wegnemen van vooroordelen.

226. De ECRI is ook gewezen op een aantal specifieke gevallen van vermeend wangedrag van de politie. Tijdens een politie-inval in een Sintikamp in 2007 bracht een agent nummers aan op de wapens van sommige personen die daarbij aanwezig waren. Er werd een klacht ingediend en de politie veroordeelde het gedrag met de mededeling dat het een fout was van een agent in opleiding. In juli 2012 overleed een 22-jarige man van Turkse afkomst nadat hij was gearresteerd. Nederlandse functionarissen verklaarden dat de man was bezweken aan een hartaanval, maar zijn familie en vrienden beweerden dat zijn dood was veroorzaakt door politiegeweld. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat het autopsierapport uitwijst dat cocaïnegebruik gevolgd door hartfalen de meest waarschijnlijke doodsoorzaak is. De officier van justitie bepaalde op basis van een onderzoek van de afdeling Interne Zaken van de politie dat er geen sprake was van wangedrag van de politie.

IX. Onderwijs en bewustwording

227. In haar derde rapport herhaalde de ECRI haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om, in navolging van haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 10 inzake de bestrijding van racisme en rassenbestrijding in en door het onderwijs, alle leerkrachten de vaardigheden aan te reiken die nodig zijn om onderwijs in een multiculturele samenleving te verzorgen en op alle mogelijke uitingen van racisme en discriminatie op scholen te kunnen reageren.

228. De Nederlandse autoriteiten verklaarden in de periodieke rapportage 2008 aan de CERD dat er geen specifieke docententraining is voor het omgaan met discriminatie, ook al wordt wel verlangd dat zij een veilige omgeving creëren waarin iedereen met waardigheid wordt behandeld. De ECRI heeft vernomen dat de onderwijsinspectie bepaalt of docenten over deze kwaliteiten beschikken. Bovendien hebben de autoriteiten voor 2012 100 miljoen euro en voor 2013 150 miljoen euro beschikbaar gesteld voor permanente educatie (PE) van docenten. De ECRI weet niet zeker of het verzorgen van onderwijs in een multiculturele samenleving en het reageren op alle mogelijke uitingen van racisme en discriminatie op scholen onderdeel vormen van het PE-programma voor docenten. De autoriteiten hebben de ECRI ook laten weten dat zij opdracht hebben gegeven voor het samenstellen van een in 2012 verschenen docentenhandboek over de Holocaust en andere genociden. Het boek heeft onder andere tot doel docenten de nodige vaardigheden aan te dragen voor het bespreken van het Holocaust zodra studenten in die context andere niet-gerelateerde onderwerpen te berde brengen (zoals het Midden-Oostenconflict).

229. De ECRI adviseert de autoriteiten ervoor te zorgen dat het verzorgen van onderwijs in een multiculturele samenleving en het reageren op alle mogelijke uitingen van racisme en rassendiscriminatie op scholen specifiek aan bod komen in het programma voor permanente educatie van docenten.

230. In haar derde rapport adviseerde de ECRI de Nederlandse autoriteiten de feitelijke toepassing van de nieuwe bepaling[164] in de Wet op het primair onderwijs van februari 2006 in de praktijk te monitoren. Daarbij adviseerde de commissie de Nederlandse autoriteiten met klem erop toe te zien dat scholen uitvoering geven aan de verplichting leerlingen kennis te laten nemen van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. De ECRI moedigde de Nederlandse autoriteiten ook aan tot versterking van het mensenrechtenaspect in de curricula van alle vakken en adviseerde om mensenrechten, met inbegrip van non-discriminatie, op lange termijn een verplicht vak in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs te maken.

231. Ook de CGB (het huidige College voor de Rechten van de Mens), de Nationale ombudsman en het College Bescherming Persoonsgegevens hebben opgemerkt dat rassendiscriminatie niet als expliciet onderwerp in de nieuwe bepaling in de Wet op het primair onderwijs, en dus niet in het curriculum, is opgenomen.

232. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa rapporteerde in 2009 dat er in Nederland geen goed ontwikkelde kennis van de Grondwet en de mensenrechten is. De autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat scholen in het voortgezet onderwijs wettelijk verplicht zijn een cursus burgerschap en sociale integratie aan te bieden en dat de onderwijsinspectie ook verifieert of dat gebeurt. Desalniettemin heeft het ministerie van Onderwijs,

[164] De Wet op het primair onderwijs verplicht scholen tot het bevorderen van "actief burgerschap en sociale integratie" bij de leerlingen. Dit betekent ook "dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met de verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten".

Cultuur en Wetenschap de Onderwijsraad[165] gevraagd advies te geven over de vraag of het nodig is aanvullende instrumenten in te zetten voor onderwijs over burgerschap en sociale integratie. De Onderwijsraad heeft zijn conclusies aan de autoriteiten voorgelegd en het onderwijs over mensenrechten is daarin meegenomen. De ECRI heeft vernomen dat de nieuwe regering verantwoordelijk is voor het oppakken van die conclusies.

233. De Nederlandse autoriteiten hebben de ECRI laten weten dat zij onderwijs over mensenrechten liever in een bredere context aanbieden en niet als apart vak.

234. De ECRI adviseert om het onderwerp mensenrechten deel te laten uitmaken van het onderwijsprogramma over burgerschap en sociale integratie. Dit zou een eerste stap moeten zijn naar een apart, verplicht vak 'mensenrechten', met inbegrip van non-discriminatie, op zowel basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs.

235. Sommige maatregelen van de autoriteiten ter vergroting van de bewustwording van rassendiscriminatie en het belang van het melden ervan zijn al besproken in het onderdeel 'Civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen' in dit rapport. De ECRI merkt verder op dat er ook op lokaal niveau enkele campagnes over rassendiscriminatie en andere vormen van discriminatie in de horeca zijn gevoerd. De ECRI is van mening dat deze campagnes navolging verdienen, zowel op lokaal als nationaal niveau. Ze zouden net zo'n grote reikwijdte moeten hebben als de in het onderdeel 'Civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen' genoemde campagnes, maar ze zouden ook gericht moeten worden op specifieke onderdelen van de samenleving waarin sprake is van duidelijke problemen op het gebied van racisme en rassendiscriminatie, zoals de arbeidsmarkt, de sport en de horeca[166]. De campagnes zouden op zowel nationaal als lokaal niveau moeten worden gevoerd om er zeker van te zijn dat de gehele Nederlandse bevolking er haar voordeel mee doet.

236. De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten op zowel lokaal als nationaal niveau campagnes te voeren ter vergroting van de bewustwording omtrent racisme en rassendiscriminatie binnen specifieke onderdelen van de samenleving, zoals de arbeidsmarkt, de sport en de horeca.

[165] Volgens de Wet op de Onderwijs van 1997 heeft de Onderwijsraad tot taak om de regering en de beide kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs in Nederland. Ministers mogen om advies en aanbevelingen over beleidskwesties en belangrijke wetgeving vragen. De raad opereert echter niet alleen reactief, maar is ook een denktank die actuele kwesties analyseert en oplossingen voor de ontwikkeling van nieuw beleid formuleert, en die aanbevelingen formuleert voor de toepassing van wetgeving, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De minister vraagt om hulp en advies als hij/zij een besluit over een individueel geval moet nemen, bijvoorbeeld als een school om praktische of principiële redenen van een wet of regeling wenst af te wijken. Ook gemeenten kunnen de raad om aanbevelingen vragen over bepaalde aspecten van lokaal onderwijsbeleid, zoals huisvesting, beleid omtrent kansarme leerlingen, vreemdetalenonderwijs en schooladviesdiensten. Zij kunnen tevens een beroep doen op de Onderwijsraad als er sprake is van een geschil met een schoolbestuur dat direct of indirect te maken heeft met het grondwettelijke recht op vrijheid van onderwijs.

[166] Zie de desbetreffende onderdelen in dit rapport.

TUSSENTIJDS VERVOLGONDERZOEK AANBEVELINGEN

De ECRI verzoekt de Nederlandse autoriteiten om prioriteit te geven aan de volgende drie specifieke aanbevelingen:

- De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten om een wetsbepaling in te voeren die racistische motieven expliciet tot een aparte strafverzwarende omstandigheid maakt.

- De ECRI herhaalt haar aanbeveling aan de autoriteiten een nationale strategie en nationaal beleid tegen racisme en rassendiscriminatie te ontwikkelen waarin bepaalde kwesties op landelijk niveau worden aangepakt en waarin doelstellingen en mechanismen voor implementatie, toezicht en evaluatie worden gedefinieerd.

- De ECRI adviseert de Nederlandse autoriteiten met klem de uitbuiting van niet permanent in Nederland woonachtige uitzendkrachten aan te pakken door middel van een mogelijk vergunningenstelsel voor uitzendbureaus, regelmatige inspecties van deze bureaus en waarborging van de wettelijke rechten op het gebied van bescherming en arbeidsomstandigheden van deze medewerkers.

Uiterlijk twee jaar na publicatie van dit rapport doet de ECRI een tussentijds vervolgonderzoek naar deze drie aanbevelingen.

BIBLIOGRAFIE

Deze bibliografie geeft een overzicht van de voornaamste publicaties die tijdens het onderzoek naar de situatie in Nederland als bron zijn gebruikt en dient niet te worden beschouwd als een uitputtende lijst van alle informatiebronnen waar de ECRI tijdens het opstellen van haar rapport over heeft kunnen beschikken.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. Third Report on the Netherlands, 29 April 2008, CRI(2008)22
2. Second Report on the Netherlands, 13 November 2001, CRI (2001) 40
3. Report on the Netherlands, 15 June 1998, CRI (98) 49
4. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
5. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
6. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
7. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
8. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, April 2000, CRI(2000)21
9. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
10. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, February 2003, CRI(2003)8
11. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, June 2004, CRI(2004)26
12. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, September 2004, CRI(2004)37
13. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, March 2007, CRI(2007)6
14. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, October 2007, CRI(2007)39
15. General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, March 2009, CRI(2009)5
16. General Policy Recommendation No. 13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, September 2011, CRI(2011)37
17. General Policy Recommendation No. 14: Combating racism and racial discrimination in employment, September 2012, CRI(2012)48

Other sources

18. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Policy measures in the Netherlands for the social inclusion of Roma, 16 December 2011
19. Ministry of Interior and Kingdom Relations press release, Requirements for Dutch nationality tightened up, 29 March 2011
20. Commissie Gelijke Behandeling. Annual Report 2010: Figures and Justification,
21. Commissie Gelijke Behandeling, Annual Report 2009, Figures and Justification
22. Council of Europe Newsroom, Secretary General calls on Dutch government to respond to concerns about problematic website, 22 February 2012
23. Council of Europe, Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on “hate speech”, 30 October 1997
24. Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2008)5 of the Committee of Ministers to member states on policies for Roma and/or Travellers in Europe, 20 February 2008

25. Recommendation 1805 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on the grounds of their religion, 29 June 2007

26. European Court of Human Rights, Factsheet on hate speech, June 2012

27. Report by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands, 21-25 September 2008, 11 March 2009, CommDH(2009)2

28. Address by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights before the Committee on Justice of the Dutch Senate, The Hague, 28 September 2010, CommDH/Speech(2010)3

29. Examples of Good Practice in the Field of Protection and Promotion of the Human Rights: Example from the Netherlands. In response to the invitation by the Commissioner for Human Rights, Municipal Anti-discrimination Services

30. Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, CPT/Inf (2012) 21, 9 August 2012

31. European Social Charter (revised), Council of Europe, Conclusions 2009, January 2010

32. Revised European Social Charter, 4th National Report on the implementation of the European Social Charter (revised) submitted by the Govrnment of the Netherlands, Council of Europe, 7 February 2011, RAP/Rcha/NE/IV(2011)

33. European Committee of Social Rights, Compalint No. 47/2008, Defence for Children International v. the Netherlands, 12 February 2008

34. European Committee of Social Rights, Decision on the merits: Defence for Children v. the Netherlands (complaint No. 47/2008), 20 October 2009

35. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on the Netherlands, 17 February 2010, ACFC/OP/I(2009)002

36. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Comments of the Government of the Netherlands on the first opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Netherlands, 17 February 2010, GVT/COMI(2010)001

37. Council of Europe Education and Languages, Education for Democratic Citizenship and Human Rights, Country Profile Netherlands

38. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Netherlands, 25 March 2010, CERD/C/NLD/CO/17-18

39. CERD, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Eighteenth periodic reports due in 2007, Netherlands, 3 March 2008, CERD/C/NLD/18

40. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, National report submitted in accordance with paragraph 15 (A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1, Netherlands, 8 March 2012, A/HRC/WG.6/13/NLD/1

41. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, 12 March 2012, A/HRC/WG.6/13/NLD/3

42. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Netherlands, 9 July 2012, A/HRC/21/15

43. European Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law

44. European Commission, Special Eurobarometer 317, Discrimination in the EU in 2009, Report, November 2009

45. European Commission, Special Eurobarometer 317, Discrimination in the EU 2009, Factsheet Netherlands, November 2009

46. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Annual Report 2010, Fundamental rights: challenges and achievements in 2010, 15 June 2011

47. FRA. Anti-semitism: Summary Overview of the Situation in the European Union 2001-2010. Working paper, April 2011

48. FRA, Country factsheet Netherlands, study “access to justice for asylum seekers”, September 2010

49. FRA, EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report, 2009

50. FRA, EU-MIDIS, EU-MIDIS at a glance, 22 April 2009

51. FRA, EU-MIDIS, Data in Focus 2 – Muslims, 2009

52. FRA, EU-MIDIS, Data in Focus 4 – Police Stops and Minorities, 2010

53. FRA, Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report, 2010

54. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Country Visit: The Netherlands Report of the Personal Representative of the OSCE Chair-in-Office on Combating Anti-Semitism, Rabbi Andrew Baker, March 13-17, 2011, 24 May 2011, CIO.GAL/99/11

55. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2010, Warsaw, November 2011

56. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2009, Warsaw, November 2010

57. ODIHR Holocaust Memorial days in the OSCE region, An overview of Governmental practices, January 2010

58. Amnesty International Report 2010

59. Amnesty International, Benelux Agreement Leaves Roma at Risk of Persecution in Kosovo, 13 May 2011

60. Amnesty International, Choice and prejudice – discrimination against Muslims in Europe, 2012

61. Amnesty International report. The Netherlands: The Detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers, 27 June 2008

62. Dutch Equal Treatment Commission (CGB), Dutch National Ombudsman and Dutch Data Protection Authority, Comments on the Seventeenth and Eigtheenth Dutch Report on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, March 2009

63. Dutch National Contact Point for the European Migration Network (EMN), Annual Policy Report 2010, Developments in Dutch Migration and Asylum Policy, May 2011

64. Dutch Council of Refugees. Summary Annual Report 2010

65. Dutch section of the International Comission of Jurists (NJCM) et al. Commentary on the Seventeenth and Eighteenth Peroidic Reports of the Netherlands on the International Convention on the Elimination of all Froms of Racisl Discrimination (CERD), The Netherlands, 5 October 2009

66. Eline Nievers and Iris Andriessen (eds). Discrimination Monitor 2010: Non-Western Migrants on the Dutch Labour Market. The Netherlands Institute for Social Research. The Hague, 15 September 2010

67. European network against racism (ENAR), Shadow Report 2008, Racism in the Netherlands, Wies Dinsbach, Gregor Walz and Igor Boog, October 2009

68. ENAR, Rapport alternatif d’ENAR 2010/2011, Le racisme et la discrimination aux Pays-Bas, Dr Laurent Chambon (Fondation Minorités), mars 2012

69. European network of legal experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Country report 2010, The Netherlands, Rikki Holtmatt, State of affairs up to 1 January 2011

70. Evelien Gans, On Gas Chambers, Jewish Nazis and Noses. In: Peter R. Rodrigues and Jaap van Donselaar (eds.) Racism & Extremism Monitor, Ninth Report, Anne Frank Stichting/Leiden University, 2010

71. Human Rights First, Hate Crime Report Card, The Netherlands

72. Human Rights Watch, The Netherland: Do not Deport Somalis, Forced Return Contravenes UN Refugee Guidelines, 21 July 2010

73. Ineke van der Valk, Islamophobia in the Netherlands, 2012

74. Ineke van der Valk, Willem Wagenaar, Racism & Extremism Monitor, The extreme right: entry and exit, Anne Frank House and Leiden University, Anne Frank House 2010

75. International British Council and Migration Policy Group, Migration Integration Index (MIPEX), 2010

76. Iris Andriessen, Eline Nievers, Laila Faulk and Jaco Dagevos. Do employers prefer Mark over Mohammed?: A Study of Labour Market Discrimination against non-Western Migrants Using Situation Testing, Netherlands Institute for Social Research, The Hague, 21 January 2010

77. Janny R. Dierx and Peter R. Rodrigues, Challenging discrimination, promoting equality, European Roma Rights Centre

78. Jenny Goldschmidt, Protecting Equality as a Human Right in the Netherlands – From Specialised Equality Body to Human Rights Institute, The Equal Rights Review, Vol. Eight (2012)

79. Josep Bakker, Eddie Denessen, Dorothee Peters and Guido Walraven, International perspective on countering school segregation, Mixed Knowledge Centre, 2011

80. Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit van de politie, POLDIS 2010, Criminaliteitsbeeld discriminatie, Wouter de Wit, Evelien Sombekke, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, 2011

81. Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit van de politie, POLDIS 2009, Criminaliteitsbeeld discriminatie, Wouter de Wit, Evelien Sombekke, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, 2010

82. National Ethnic Minorities Consultative Committee, Landelijk Overleg Minderheden (LOM), Contribution to the second Universal Periodic Review of the Netherlands by the UN Human Rights Council, 28 November 2011

83. Marija Davidović, Anti-discrimination restrictions and criminal prosecution in 2009. In Peter R. Rodrigues and Jaap van Donselaar (eds.). Basic Rights Clashing. Racism & Extremism Monitor: Ninth Report. Anne Frank Stichting/Leiden University 2010

84. Meldpunt Discriminatae Internet, Jaarverslag 2011

85. Netherlands Institute for Social Research, Annual Integration Report 2011 (Summary and conclusions in English), Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Jaco Dagevos, The Hague, January 2012

86. Netherlands' Institute for Social Research, Discrimination Monitor 2010: Non-Western Migrants in the Dutch Labour Market

87. Netherlands Institute for Social Research, Refugee Groups in the Netherlands – The integration of Afghan, Iraqi, Iranian and Somali Migrants, 2011

88. Open Society Foundations, At Home in Europe Project, Muslims in Amsterdam, November 2010

89. Rob Witte, Racist Violence in the Netherlands. European Network against Racism thematic report. Brussels, March 2011

90. Tanja van den Berge, The Impact of Racial Equality Directive: A Survey of trade Unions and Employers in the Member States of the European Union: Netherlands. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) background information, May 2010

91. The Netherlands RAXEN National Focal Point, Thematic Study, Housing Conditions of Roma and Travellers, Rita Schriemer, March 2009

92. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2010 Human Rights Report - Netherlands, 11 March 2010

93. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2009 Human Rights Report –Netherlands , 8 April 2011

94. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2008 Human Rights Report –Netherlands, 25 February 2009

95. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2010 -Netherlands, 17 November 2010

96. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2009 -Netherlands, 26 October 2009